

Norsk handelspolitikk og konsekvenser i markedet for frukt og grønnsaker

Velferdsvirkninger av norsk handelspolitikk

Linn Østebø

Januar 2007

**Department of Economics
University of Oslo**

Forord

Den norske markedet for jordbruksprodukter, deriblant frukt og grønnsaker, er et av de meste skjermete i verden. Interessen for hvilke velferdsimplikasjoner dette har for ulike aktører i markedet og samfunnet som helhet, samt hvilken velferdseffekt en liberalisering av den norske handels- og distriktpolitikken hadde hatt for samfunnet, gjorde at jeg valgte å skrive en oppgave om dette temaet. I hvilken grad et land skal få beskytte landbruket sitt er et stadig tilbakevendende tema i internasjonale forhandlinger, og et av kjerneområdene for forhandlingene i den pågående Doha-runden i WTO. Om markedene i fremtiden liberaliseres, gjenstår å se.

Jeg vil gjerne takke min veileder, professor Karen Helene Ulltveit-Moe, for god hjelp og veiledning underveis i arbeidet med oppgaven. Jeg vil også takke Oddmund Østebø, daglig leder ved Frukt- og grønnsaksgrossistenes servicekontor, for å ha bidratt med nyttig informasjon om det norske markedet for frukt og grønnsaker. Videre vil jeg takke Pål Westby, kategoriansvarlig for frukt og grønnsaker i NorgesGruppen, for nyttige innspill fra dagligvarekjedenes synsvinkel. Til slutt vil jeg takke mine medstudenter i 4. etasje for hjelp, støtte og motivasjon underveis.

Oslo, januar 2007

Linn Østebø

Innhold

1. Innledning	1
2. Markedet for frukt og grønnsaker i Norge	3
2.1 Beskrivelse av markedsstruktur og verdikjeden	3
2.1.1 Norske produsenter	3
2.1.2 Grossistene	4
2.1.3 Omsetningsledd	5
2.1.4 Forbrukeren	6
2.2 Import og skjerming av norsk sektor	7
3. Markedsregulering og rammebetingelser	8
3.1 Historisk utvikling i rammebetingelsene for frukt- og grøntsektoren	9
3.2 Dagens rammebetingelser i frukt- og grøntsektoren	11
3.2.1 Tollsatser og kvoter	12
3.2.2 Målprissystemet	14
3.2.3 ”Andre ordninger” i frukt- og grøntbransjen	14
4. Økonomisk teori rundt handelspolitikk	15
4.1 Velferdsvirkninger av handelspolitikk	15
4.1.1 Partiell likevektsmodell: Virkning av toll og importbegrensninger	15
4.1.2 Generell likevektsmodell: Virkningen av toll	19
4.1.3 Fordelingsmessige hensyn	24
4.2 Velferdsvirkninger av dagens norske importpolitikk	27
4.2.1 Virkninger i den partielle likevektsmodellen	27
4.2.2 Virkninger i den generelle likevektsmodellen	28
4.2.3 Virkninger på struktur og fordeling	28
4.3 Velferdsvirkninger av lavere skjermingsrate	29
4.3.1 Effektiv fordelingspolitikk	29
4.3.2 Effektiv distriktpolitikk	31
5. Konsekvensutredning	32
5.1 Direkte konsekvenser av norsk handelspolitikk	32
5.1.1 I hvilken grad er markedet skjermet	32
5.1.2 Hva kan vi tjene på lavere skjermingsrate	39
5.2 Andre hensyn og indirekte konsekvenser	40
6. Konklusjon	42
Litteratur	44
Vedlegg	46

1. Innledning

Norsk jordbruk har sammen med land som Japan, Korea og Island en av de høyeste skjermingsratene i verden. Skjermingsraten er regnet ut som den samlede støtten norsk jordbruk mottar som budsjettstøtte og støtte i form av handelsbarrierer som skjermer norske bønder fra utenlandsk konkurranse. I markedet for frukt og grønnsaker vil skjerming av den norske produksjonen i form av handelshindre for importerte varer gjøre spesielt store utslag. Dette fordi 44 prosent av grønnsakene og 97 prosent av frukten som konsumeres, importeres fra utlandet.

Denne oppgaven tar mål av seg å se nærmere på hvilke konsekvenser den norske jordbrukspolitikken har. Sentralt i oppgaven blir å beskrive hvilke velferdstap som oppstår for samfunnet gjennom den proteksjonistiske politikken som føres og hvilke velferdsgevinster en lavere skjermingsrate for det norske jordbruket kunne gitt. Det vil også bli lagt vekt på å beskrive de direkte og indirekte konsekvensene markedet og dets aktører opplever som følge av dagens politikk, og hva som eventuelt kan gjøres for å endre dagens situasjon.

En grunn til at det er interessant å belyse disse spørsmålene, er at Norge sammen med et par andre land, ligger suverent i verdenstoppen når det gjelder å skjerme sitt eget jordbruk. Denne skjermingen får store konsekvenser for det norske markedet i form av høyere priser, allokering av ressursbruk og ineffektivitet i produksjonen. Om det finnes noen annen måte å opprettholde kulturlandskap, bosetting på landsbygda og en viss grad av selvberging innen matproduksjon, som ikke fører med seg negative effekter som dyrere mat i Norge, vil det være interessant å se nærmere på.

For å forsøke å besvare spørsmålene presentert ovenfor, vil jeg benytte handelsteori og velferdsteori rundt handelspolitikk. Jeg vil i både en partiell og i en generell likevektsmodell se på de positive velferdsvirkningene et land opplever ved å åpne for handel, og hvilke velferdstap innføring av handelshindre fører til. Teori rundt de fordelingsmessige konsekvenser som følger av politikken, vil også bli behandlet. Teorien vil bli sammenholdt med forholdene i det norske jordbruket, spesielt i frukt- og grønnsaksmarkedet, for å belyse konsekvensene av dagens proteksjonistiske politikk for aktørene. Jeg vil også gjennom å behandle teori rundt effektiv fordelings- og distriktpolitikk, og å se på empiriske artikler om

skjermingen av norsk jordbruk, forsøke å belyse hvilken betydning en lavere skjermingsrate kan få for samfunnet og dets aktører.

I kapittel 2 beskrives det norske markedet for frukt og grønnsaker. Dagens forhold når det gjelder markedsstruktur og markedets aktører blir presentert. Markedets størrelse, samt omfanget av jordbruksstøtten blir kort diskutert, for å få en innføring i forholdene som ligger til grunn for den videre diskusjonen.

Hvilke rammebetingelser frukt- og grøntsektoren må forholde seg til, blir presentert i kapittel 3. Den historiske utviklingen på området blir diskutert før dagens forhold blir lagt frem. Toll, kvotebestemmelser og jordbruksavtalens målprissystem står sentralt.

Teorien som beskriver velferdsvirkningene av dagens politikk, behandles i kapittel 4. Avsnitt 4.1 presenterer en partiell og en generell likevektsmodell for handel og virkningene handelsrestriksjoner får i modellene, samt de fordelingsmessige konsekvensene som oppstår da handelsrestriksjoner innføres. I avsnitt 4.2 sammenholdes teorien med forholdene i det norske frukt- og grøntmarkedet og det utledes hvilke velferdsvirkninger handelspolitikken får for samfunnet. I 4.3 er fokus på en mer effektiv fordelings- og distriktpolitikk, som kan oppnås ved å benytte andre virkemidler enn handelspolitikk.

Empiriske artikler og forskning rundt norsk jordbruk og den høye skjermingsraten, diskuteres i kapittel 5. Avsnitt 5.1 tar for seg direkte følger av handelspolitikken som føres, mens i 5.2 ser vi mer på de indirekte konsekvensene som oppstår, som for eksempel en målsetting fra myndighetenes side om å øke konsumet av sunn mat, kombinert med den høye skjermingsraten som gjør frukt og grønnsaker dyrere for norske konsumenter.

2. Markedet for frukt og grønnsaker i Norge

Frukt og grønnsaksmarkedet har vokst sterkt de siste årene, men en vekst på hele 4,1 prosent fra 2004 til 2005. Det som er spesielt med markedet for frukt og grønnsaker, er den store andelen importerte varer som omsettes, spesielt i markedet for frukt. 44 prosent av grønnsakene og hele 97 prosent av frukten som omsettes, er importert vare.¹ Importregler rundt denne varegruppen er derfor av stor betydning for prisen som realiseres i det norske markedet.

2.1 Beskrivelse av markedsstruktur og verdikjeden

Vi skal i dette avsnittet se nærmere på verdikjeden og omsetningskanalene for frukt og grønnsaker i Norge. Grovt sett kan man si at det finnes fire ledd i frukt- og grøntbransjen: Produsent, grossist, omsetningsledd (dagligvare, storhusholdning) og forbruker. Bransjen i Norge er sterkt preget av vertikal integrering og enkelte aktører er derfor representert i flere av leddene.²

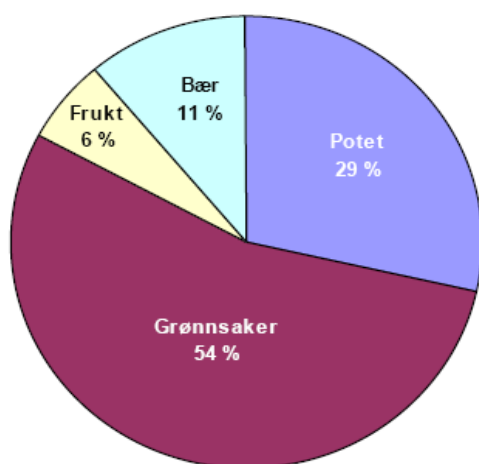
2.1.1 Norske produsenter

Det blir stadig færre norske produsenter av frukt og grønt, samtidig som de som finnes stadig blir større. Potetprodusenter utgjør i følge NILF (Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning) den største gruppen, mens grønnsaksprodusentene står for størst verdiskapning. Figur 1 viser salgsproduksjonsverdien for frukt, grønnsaker, potet og bær i 2003.³

¹ Totaloversikten for frukt og grønnsaker 2005

² Kjuus, J. & Svennerud, M. (2004)

³ Svennerud, M. (2004)



Figur 1 Fordeling av salgsproduksjonsverdi 2003

I dag finnes det tre ulike produsentorganisasjoner i Norge, som frukt- og grøntprodusenter kan være medlem av: A.L. Gartnerhallen, Nordgrønt BA og NF- grønt, som har hver sin avtale med de store grossistene. Til sammen har de tre produsentorganisasjonene 2500 medlemmer og 75 prosent av den norske produksjonen går gjennom disse organisasjonene. Ved å være medlem i en produsentorganisasjon får man muligheten til å levere produktene sine til de respektive grossistene.

2.1.2 Grossistene

2500 norske produsenter leverer produktene sine til hver av de tre store grossistene. A.L. Gartnerhallen leverer til Bama/ BaRe, Nordgrønt til Coop Norge og N.F-Grønt til Norgesfrukt. Det er også i grossistleddet at importen av frukt og grønnsaker kommer inn. Importen utgjorde i 2005 i verdi 5,4 mrd kroner før toll⁴, sammenliknet med verdi av norsk produksjon som var 2,6 mrd⁵ samme år. I tillegg til de tre store, finnes det i tillegg en rekke små grossister, ca 140 stk i Norge, men dette tallet er det knyttet noe usikkerhet til. Mange av disse små grossistene er spesialgrossister og leverer varene sine videre til en av de tre store grossistene. Det anslås at ca 70 – 75 prosent av norske produsenters produksjon blir omsatt via grossister.

⁴ Totaloversikten for frukt og grønnsaker 2005

⁵ NILF (2006)

2.1.3 Omsetningsledd

Dagligvarehandelen er den største omsetningskanalen for frukt og grønt i Norge. Det er i dag fire store kjeder som dominerer markedet og disse har i dag en samlet markedsandel på 70 prosent av omsetningen.⁶ I følge Sandberg og Teian (2003) omsettes 12,5 prosent i storhusholdningen, 10,5 prosent i innvandrerbutikker og de resterende prosentene gjennom andre kanaler (blant annet servicehandel og direkte salg)

NorgesGruppen er den største aktøren i dagligvarehandelen og består blant annet av kjedene Meny, Ultra, Centra, Kiwi, Joker, Jacob's, Eurospar, MIX, Nærmat og Spar. Gruppen hadde i 2005 en omsetning på 38,5 mrd kroner og dette utgjorde 36,7 prosent av den totale omsetningen i markedet det året. NorgesGruppen får levert sin friske frukt og grønt gjennom Bama.

Nest størst i markedet er *Coop*, med en omsetning på 25,6 mrd kroner, 24,4 prosent av totalmarkedet. Coop får frukten sin fra Coop Norge og består av kjedene Coop Prix, Coop Obs!, Coop Marked og Coop Mega.

ICA Norge AS består av kjedene Rimi, ICA MAXI, ICA Nær og ICA Supermarked. ICA Norge AS hadde i 2005 en omsetning på 21,2 mrd kroner, noe som tilsvarer 20,2 prosent av det totale markedet. ICA sin hovedleverandør av frisk frukt og grønt er Norgesfrukt.

Den siste av de store aktørene i dagligvarehandelen er *Rema 1000/ Reitangruppen* med en omsetning på 18 mrd i 2005 og dermed en markedsandel på 17,2 prosent. Rema 1000 står for dagligvarehandelen, men gruppen driver også 7eleven og Narvesen. Kjeden får sin frukt og grønt fra grossisten BaRe.⁷

Frukt og grønt utgjorde i 2005 7,2 prosent av den totale andel dagligvarer (regnet i verdi) i Norge. Omsetningen var på 8,5 mrd kr av en total omsetning på 118,6 mrd kr for hele dagligvarebransjen.⁸

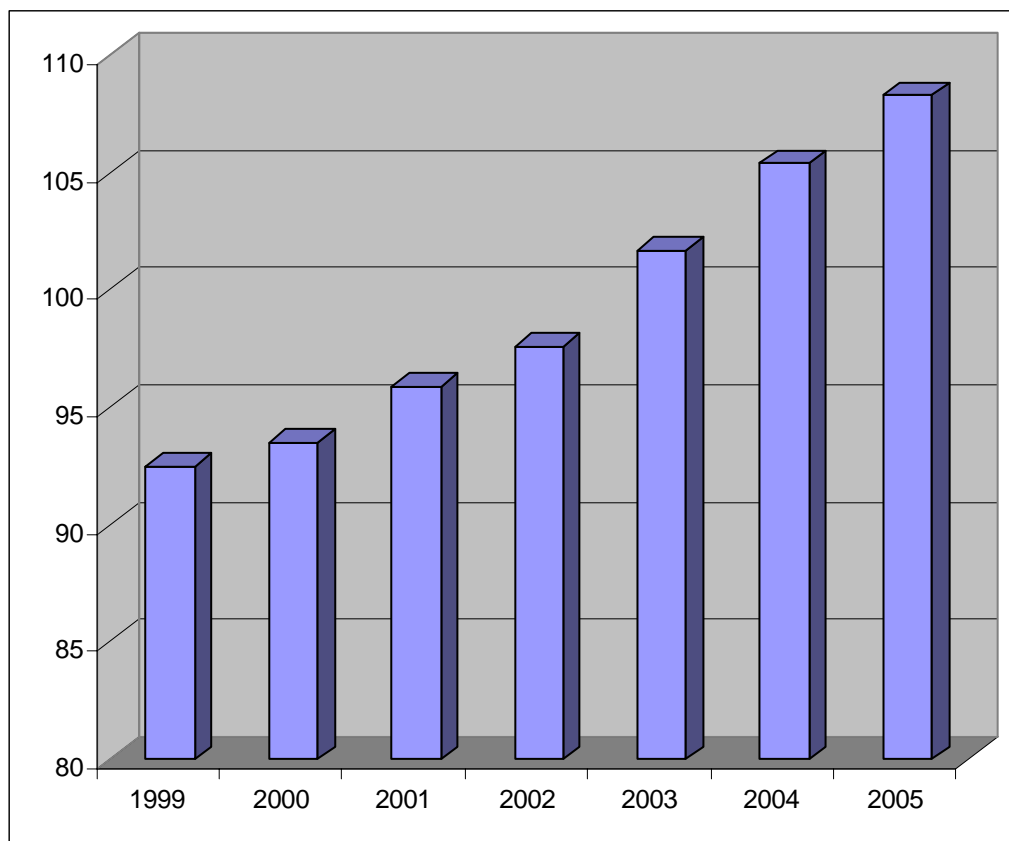
⁶ Kjuus, J & Svennerud, M. (2004)

⁷ Dagligvarehandelen (2006)

⁸ Totaloversikten for frukt og grønnsaker

2.1.4 Forbrukeren

Forbrukeren, som siste ledd i verdikjeden, konsumerer stadig mer frukt og grønnsaker. Til sammen spiste vi 608 279 tonn frukt og grønt i 2005. I årene 1999-2005 vokste forbruket fra 92,1 til 108,3 tonn per person, noe som tilsvarer 17 prosent vekst.⁹



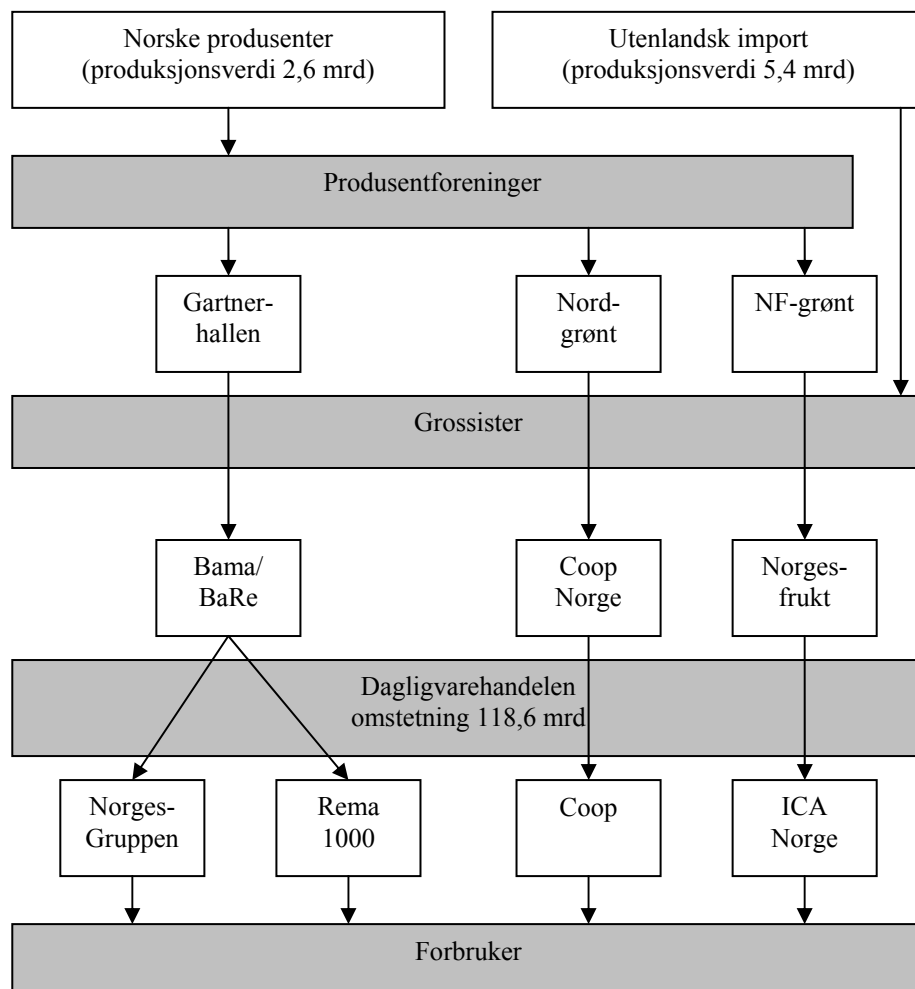
Figur 2 Utvikling i konsum av frukt og grønnsaker per capita (i tonn)

Ser vi på utgifter til matvarer og alkoholfrie drikkevarer utgjorde det i årene 2003-05 gjennomsnittlig 37 754 kr per husholdning, der 6382 kr gikk til frukt, grønnsaker og poteter. Det vil si 16,9 prosent av det totale forbruket på mat og drikke. Etter utgifter til kjøtt som utgjorde 21,1 prosent av husholdningens totale utgifter til mat, er frukt og grønnsaker altså den største gruppen.¹⁰ Ut i fra disse tallene kan vi forstå at pris på frukt og grønnsaker er av stor betydning for norske konsumenter og deres husholdningsbudsjett. Og da andel importerte frukt og grønnsaker samlet sett utgjør 77 prosent av denne varegruppen, vil implikasjonene av den norske handelspolitikken når det gjelder frukt og grønt, være av stor betydning for alle ledd i verdikjeden. Både grossistene, omsetningsleddene og forbrukeren

⁹ Totaloversikten for frukt og grønnsaker

¹⁰ SSB (2006), Forbrukerundersøkelsen

vil måtte være med å betale for en høyere importpris, mens de norske produsentene vil tjene på at utenlandske varer blir dyrere grunnet en restriktiv handelspolitikk på jordbruksvarer.



Figur 3 Verdikjeden for frukt og grønt i Norge

2.2 Import og skjerming av norsk sektor

Som nevnt over, utgjør den norske produksjonen av frukt og grønnsaker 2,6 mrd kroner mens det importeres varer for 5,4 mrd kroner (verdi før toll).¹¹ Ca 1 prosent av jordbruksarealet som er i drift i Norge brukes til dyrking av frukt og grønnsaker.

Produksjonen utgjør 16 prosent av jordbruk- og skogbruksproduksjon i Norge som er på 15,8 mrd og 0,1 prosent av brutto nasjonalprodukt som er på 1903,8 mrd, (begge i 2005).

¹¹ Totaloversikten for frukt og grønnsaker

Importen av frukt av grønnsaker på 5,4 mrd, utgjorde 1 prosent av den totale norske importen på 534,2 mrd, men hele 56 prosent av samlet import for jordbruks- skogbruks- og fiskesektoren i 2005.¹² Frukt- og grønnsaksimporten står altså for over halvparten av samlet import i sektoren, noe som er en høy andel i forhold til hva som produseres innenlands, sammenliknet med annen mat- eller jordbruksproduksjon.

Samlet mottar landbruket i Norge 12 mrd kroner i årlige tilskudd over statsbudsjettet, og fordelt på 60 000 gårdsbruk blir dette 200 000 kr per bruk per år. I tillegg til dette er de, som jeg skal komme tilbake til i neste kapittel, beskyttet mot konkurrerende import slik at priser som er mye høyere enn på verdensmarkedet kan opprettholdes i det norske markedet. Hvert år forhandler jordbruksorganisasjonene med staten om rammene for bøndenes inntekter og hvilke målpriser og tilskudd som skal gjelde. Det har blitt hevdet at disse årlige forhandlingene hindrer en tilstrekkelig langsiktig og forutsigbar landbrukspolitikk og at den er uhensiktsmessig både for næringen og for resten av samfunnet.¹³ Forsyningssikkerhet og matvareberedskap var tidligere begrunnelsen for tilskudd og skjerming av norsk landbruk, men i senere tid har også bosettings- og distriktshensyn har vært lagt til grunn. Det er helt klart at uten landbruksstøtte er det økonomiske grunnlaget for jordbruksproduksjon i Norge svært begrenset.¹⁴

3. Markedsregulering og rammebetingelser

Frukt- og grøntsektoren har historisk sett vært en svært skjermet sektor, i likhet med resten av landbruket i Norge. Dette var imidlertid ikke en særnorsk holdning, blant annet omfattet ikke GATT-avtalen jordbrukssektoren før etter Uruguayrunden som startet i 1986. At landbrukspolitikken som ble ført etter 2. verdenskrig ikke var særlig liberal, må blant annet ses i sammenheng med matmangel under krigen og prinsippet om selvberging. Men at det helt fram til 1995 i store deler av året var importforbud på visse utenlandske varer, sier mye om det mange vil kalle en rigid og svært proteksjonistisk landbrukspolitikk i mange år.

Etter opprettelsen av WTO i 1995 og innføringen av det tariffære tollsystemet, har politikken blitt mer liberal enn den var, men sektoren er fremdeles regulert av importvern og målpriser.

¹² SSB (2006), Statistikkbanken

¹³ Mittenzwei (2005)

¹⁴ Løwe (2006)

Sammen med land som Japan, Korea, Island og Sveits er Norge et av de landene i OECD med høyest skjermingsrate i sin jordbrukssektor.¹⁵

3.1 Historisk utvikling i rammebetingelsene for frukt- og grøntsektoren

Den første norske fruktimporten, stort sett av epler, kom i gang helt mot slutten av 1800-tallet, men da i svært små kvantum. Internasjonal frukthandel fikk sitt gjennombrudd rundt århundreskiftet, mye grunnet utviklingen som foregikk innen samferdsel og kommunikasjon. Allerede fra starten av var det forholdsvis høye tollsatser på importerte varer; 12 øre per kilo for epler som hadde en kilopris på 45 øre, altså 27 prosent toll.¹⁶

Import ble under første verdenskrig, i 20-årene og starten av 30-årene, sterkt svekket grunnet folks mangel på penger, men økte gradvis igjen utover 30-tallet. Stort sett dreide handelen seg om epler, pærer, druer og sitrusfrukter.

Under 2. verdenskrig stoppet handelen med frukt og grønt fullstendig opp, som med de fleste andre varer. Det ble derimot et umettelig behov for hjemmeproduerte varer og potetdyrkingen er noe av hovedgrunnen til at Norge ikke opplevde hungersnød under krigen. Den vanskelige matsituasjonen under krigen er nok mye av grunnen til den svært proteksjonistiske politikken som fulgte i flere tiår fremover. Selvberging ble et sentralt begrep og et høyt prioritert mål i Norge etter krigen. Valutamangel og lav kronekurs forhindret stort sett fruktimport de første årene etter krigen, men dette tok seg opp utover 50-tallet.

Omsetningsloven som kom i 1930 har vært en hjørnestein i norsk landbrukspolitik, og etterkrigstidens politikk bygget på denne. Ut i fra denne loven kunne jordbruket tilpasse seg nærmest som en monopolist for å sikre bøndene best mulig inntekt. Liknende syn fantes i mange andre land, blant annet i USA. Politikken som ble ført etter andre verdenskrig var som nevnt svært proteksjonistisk og gikk ut på at distriktpolitikk ble ført gjennom landbrukspolitikken. Støtte til distriktene ble kanalisert gjennom landbruket som tilskudd og

¹⁵ St. Meld. Nr 1 (2006-07)

¹⁶ Finborud (1999)

dette virket i stor grad passiviserende og konserverende i stedet for fornyende.¹⁷ Dette fordi landbruket i realiteten ble skjermet for all konkurranse utenfra og det dermed ikke fantes insentiv til å fornye seg for å møte konkurranse fra utenfra. Markedet var styrt av tilbudet av og ikke etterspørselen etter frukt og grønnsaker.

I 1958 kom Jordbruksavtalen, som gikk ut på at det ble etablert treårige prisavtaler og en importordning for jordbruksvarer, slik at forbrukeren skulle ha forutsigbare priser å forholde seg til og at bøndene ble skjermet for konkurranse fra importert vare. En av hovedpilarene i avtalen var at det på generell basis var importforbud mot poteter, frukt, grønnsaker og bær i sesong der egen vare kunne fremskaffes, slik at norsk vare ikke ble hindret i markedet. Samtidig skulle det være full ”behovsdekning”, et begrep det var ulike oppfatninger av. Om behovet for frukt og grønt var dekket uten import, skulle avgjøres av Landbruksdepartementet etter råd fra Importrådet. Dette rådet bestod stort sett av norske produsenter og jordbruksorganisasjoner. Deres, og ikke grossistenes, definisjon av at behovet var dekket av norsk vare, ble som regel lagt til grunn for om det skulle åpnes for import. Det ble, som tidligere nevnt, de norske produsentenes marked og *”det som ble produsert ble solgt, i stedet for å produsere det som kunne selges.”*¹⁸

Norsk landbruks sterke posisjon og makt holdt seg til langt ut på 80-tallet, med en gullalder på 60- 70-tallet. Det ble etter EF-avstemningen i 1972 politisk akseptert at bøndenes inntekter skulle ”trappes opp” til samme nivå som industriarbeidernes lønn, hvorpå ”lønningene” i landbruket økte med 50 prosent på få år. Effektiviseringsmål ble neddempet og fokus var på å opprettholde sysselsetting og brukskultur. Lukkede grenser, planøkonomisk tenkning, jordbruksavtaler og markedsregulering var stikkordene.

Utover 80- tallet oppsto en tiltakende liberalisering i verdenshandelen med jordbruksvarer. En ny GATT-avtale lå i luften og den internasjonale konkurransen økte. Norges landbrukspolitik ble drøftet i OECD, der man fant at den samlede støtten til norsk landbruk suverent var høyest i verden. Den var 20 prosent over Japansk nivå, som var det nærmeste sammenliknbare landet.¹⁹

¹⁷ Sandberg, S. & Teian, T. (1999)

¹⁸ Sandberg, S. & Teian, T. (1999)

¹⁹ Ibid

Etter internasjonal oppmerksomhet rundt norsk landbrukspolitikk, ble det satt fokus på saken og en periode med liberalisering fulgte. I 1993 kom Stortingsproposisjon 8, ”Landbruk i utvikling”, som varslet at konkurransekraften på hjemmemarkedet skulle styrkes og at *”markedsmulighetene må danne grunnlaget for og utgjøre en vesentlig del av produksjonsinntektene.”*²⁰ Og ikke minst var Uruguayrunden i GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) som startet i 1986 og endte i med opprettelsen av WTO (World Trade Organization) i 1995, avgjørende for liberalisering av handel med frukt og grønnsaker. Det ble slutt på det kvantitative importvernet og tollsatsene måtte reduseres. Siden GATT-avtalen ble underskrevet i 1947 hadde jordbrukssektoren vært unntatt fra avtalen, men ble under Uruguayrunden innlemmet i regelverket. Avtalen fikk konsekvenser for skjermingsstøtte og produksjonsdrevet støtte, og kanskje viktigst: Det ble vedtatt forbud mot kvantitativt importvern og man skulle legge om til tollvern. Det ble altså slutt på importforbudet og tollvernet skulle reduseres. Neste avsnitt om dagens rammeverk for sektoren, omhandler WTO nærmere.

Da Norge i 1994 for annen gang stemte nei til EU, skrev Norge under på EØS-avtalen, men denne omhandler ikke landbruksvarer, slik at Norge står utenfor EUs landbrukspolitikk. EØS-avtalens artikkel 19 åpner imidlertid for at Norge og EU hvert annet år skal drøfte muligheten for handel med landbruksvarer, og det foretas nå (oktober 2006) konsultasjoner foran en ny forhandlingsrunde mellom partene. Artikkel 19 forutsetter at avtaler om økt handel skal være gjensidig fordelaktige og innenfor rammene av de respektive landenes landbrukspolitikk. Hva som blir resultatet av forhandlingene gjenstår å se.

Omsetningsloven fra 1930 og Jordbruksavtalens målpriser, som jeg skal komme tilbake til, ligger fremdeles til grunn for regelverket i landbruket, og det jobbes også i dag hardt for å skjerme norsk landbruk fra omverdenen.

3.2 Dagens rammebetingelser i frukt- og grøntsektoren

Rammebetingelsene i frukt- og grøntsektoren endret seg vesentlig med opprettelsen av WTO i 1995 og overgangen fra et kvantitativt importvern til et tollvern på jordbruksvarer. Avtalen krevde en reduksjon i tollsatsene på 36 prosent i snitt og minimum 15 prosent for det enkelte produkt innen 6 år, og dette ble oppfylt allerede 1. januar 1995. Men reduksjonene ble

²⁰ St. prp. Nr 8 (1993)

gjennomført slik at norske myndigheter kuttet minimalt i toll på de produktene som var viktige i norsk produksjon, og oppveide dette med store kutt i mindre viktige produkter og produkter som allerede hadde svakt tollvern.²¹ Det er også slik at om kuttene i tollene foretas på produkter som allerede har et prohibitivt høyt tollvern, vil en mindre reduksjon i toll på disse produktene ikke forandre at tollsatsen fremdeles er prohibitivt høy.

SLF (Statens Landbruksforvaltning) er en utøvende og rådgivende virksomhet under Landbruksdepartementet og er de som administrerer importvernet og er den sentrale virksomhet i forhold til gjennomføringen av landbrukspolitikken. Et av SLFs hovedformål er formulert slik:

”Statens landbruksforvaltning skal bidra til en samordnet, helhetlig og effektiv forvaltning av økonomiske og juridiske virkemidler rettet mot landbruket og landbruksbasert næringsmiddelindustri og handel gjennom hele verdikjeden fra jord til bord.” (SLF 2006)²²

3.2.1 Tollsatser og kvoter

I den norske sesongen er varene som produseres innenlands beskyttet av relativt høye tollsatser for å unngå konkurranse fra utenlandsk vare, mens i tiden utenom norsk produksjon er det liten eller ingen toll. Toll på utenlandsk vare gjelder stort sett de grønnsakene vi produserer i Norge i tillegg til epler, pærer, plommer og bær. Tollsatsene er beskrevet i kapittel 7 og 8 i den norske tolltariffen²³, og er enten angitt som prosent eller i kroner per kilo (kalt spesifikk toll). Satsene forandrer seg gjennom sesongen, og har av flere blitt angrepet for å være unødvendig innviklete og vanskelige å forholde seg til når det gjelder noen varer. Tollen varierer for eksempel fra 8 øre kiloen for artisjokker til 19 kroner per kilo for reddiker i den norske sesongen og strekker seg så høyt som til 166 prosent på issalat.

For å illustrere hvordan det norske tollsystemet er lagt opp, kan vi se for eksempel se på tollreglene som gjelder salat for ulike perioder av året. Tollbestemmelsene endres gjennom året og tollene varierer mellom å være satt som kroner per kilo (spesifikk toll) og i prosent. Tollen på issalat er i tre ulike perioder 16,31 kr, 10,95 kr eller 0 kr per kilo. (Se tabell 1).

²¹ Fæhn, T., Jørgensen, J. A., & Åvitsland, T. (1998)

²² www.slf.dep.no, oktober 2006

²³ Se www.toll.no kap 7 og 8

Men om man ser på annen hodesalat er året delt opp i fire perioder med tollsatser 166 prosent, 74 prosent, 165 prosent og 0 prosent. I tillegg påløper denne tollen i enkelte perioder der norsk produksjon er helt minimal, og forhold som dette frustrerer den norske bransjen. Ikke bare er tollsatsene til tider svært høye, men selve systemet er innviklet og ikke konsekvent i forhold til om satsene er oppgitt i prosent eller kroner per kilo.

	Issalat	Annen hodesalat
1.mars – 31. mai	16,31 kr/ kg	166 %
1.juni - 30. november	10,95 kr/ kg	
1. juni – 30. september		74 %
1. oktober – 30. november		165 %
1.desember- 28./29. februar	0 kr/ kg	0 %

Tabell 1 Gjeldende tollsatser på utvalgt norsk salat

I perioden der norske produkter er beskyttet av høye tollsatser har det vært åpnet for noe handel innenfor kvoter med lavere eller ingen toll. SLF står for administreringen av kvotene, som gjelder blant annet epler, pærer, issalat, kål og jordbær. Tidligere har det vært vanlig at grossistene har fått tildelt disse kvotene basert på historisk import, men nå blir flere av kvotene auksjonert bort.

Kvoteauksjonen for blant annet epler er noe som har skapt kontrovers i frukt- og grøntbransjen, da kvoteprisen har blitt budt opp til et nivå der den per kilo nesten tilsvarer tollsatsen utenfor kvoten. Dette fører til at fordelene med kvoten blir helt marginal, og at prisen til forbruker går opp i forhold til den var under den tidligere ordningen med historisk tildeling av kvoter.

Generelt kan det virke som at både det høye beskyttelsesnivået av norske varer, gjennom tollsatser og kvoter, i tillegg til uforutsigbarheten i at SLF til et hver tid kan endre gjeldene tollbestemmelser frustrerer bransjen. Systemet blir anklaget for å være ulogisk, uoversiktlig og til tider inkonsekvent. I tillegg til tollvernet er målprissystemet som beskrives under er en av hjørnesteinene i importpolitikk for norske frukt og grønnsaker.

3.2.2 Målprissystemet²⁴

I jordbruksavtalen fastsettes det ”målpriser” for 13 grønnsaksslag, poteter, epler, pærer og plommer som produseres i Norge. Om målpriser står det på SLF sine sider:

*”I henhold til gjeldende jordbruksavtale for 2006 - 2007, skal målprisene være priser som jordbruket reelt sett skal kunne oppnå ut fra balanserte markedsforhold, det fastsatte importvern og de markedsreguleringsmuligheter som er til disposisjon. Dessuten vil prisfastsettelsen gjennom målprissystemet være et hovedvirkemiddel for å regulere jordbruksvaremarkedene.”*²⁵

Målpriser er altså det prisnivået som forventes oppnådd uke for uke i norsk sesong for de ulike varene, tatt i betraktning rammevilkårene. Det som heter ”øvre prisgrense” er satt til 12 prosent over produktets målpris. Dersom realisert pris overgår den øvre prisgrensen to uker på rad, innrømmes tollnedsettelse på varen det gjelder, slik at det utløses import av varen. Den praktiske gjennomføringen av importordningen, er det SLF som står for. For å finne realisert pris, måles gjennomsnittlige priser ved salg fra produsent til engrosforhandler hver tirsdag på Økern Torg. Dersom prisene overstiger øvre prisgrense blir det som regel iverksatt tollnedsettelse slik at importpris tilsvarer målpris. Målprissystemets funksjon blir derfor i følge Røine (2004):

”Målprissystemet er først og fremst en mekanisme som regulerer suppleringen av markedet i norsk sesong, der det er tollvernet som bestemmer norsk prisnivå.”

3.2.3 ”Andre ordninger” i frukt- og grøntbransjen²⁶

I tillegg til importregimet, som både målprissystemet, tollsatsene og kvotene er en del av, finnes det også andre ordninger som berører sektoren. Av disse er det produksjonstilskuddet som er av størst betydning, og under dette er distrikts- og kvalitetstilskudd til grøntsektoren og areal- og kulturlandskapstilskudd de viktigste. I tillegg til disse berører også skatter og avgifter sektoren, og her er det merverdiavgiften på 12 eller 24 prosent, avhengig av omsetning på restaurant eller i butikk, som er av størst betydning.

²⁴ Satens Landbruksforvaltning (2006) og Svennerud, M. (2004)

²⁵ www.slf.dep.no oktober 2006

²⁶ Svennerud, M. (2004)

4. Økonomisk teori rundt handelspolitikk²⁷

For å se på de samfunnsøkonomiske effektene av handelspolitikken som blir utøvet for å skjerme frukt- og grønnsakesektoren i Norge, skal jeg se på effekten av handelsbarrierer i en partiell og i en generell likevektsmodell. Vi skal se at toll fører til effektivitetstap og feiltilpasninger i markedet. Mye av teorien er hentet fra Victor Normans bok ”

Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten åpen økonomi” (1993). I tillegg til å se på teorien rundt handelspolitikk og velferdsvirkningene av den politikken som føres, vil jeg i avsnitt 4.3 også se på forslag til alternativ politikk som muligens treffer de mål politikerne vil oppnå på en bedre måte.

4.1 Velferdsvirkninger av handelspolitikk

Det er ikke alltid like lett å se at nedbygging av handelsbarrierer og en liberal handelspolitikk vil gagne et land som helhet. Som regel er det noen grupper som vil tape på å åpne markedet, gevinsten ved mer internasjonal handel vil være ujevnt fordelt internt i landet. Bøndene vil tape om vi importerer mer jordbruksvarer utenfra, og det er ikke rart at enkelte interessegrupper ofte sterkt motsetter seg friere handel. Men så lenge landet som helhet tjener mer enn det bøndene taper, vil det være mulig å fordele disse gevinstene på en slik måte at alle tjener på det. Under skal vi se på handelspolitiske tiltak og gevinster ved fri handel først i en partiell og deretter i en generell likevektsmodell, og se hvordan samfunnet påvirkes av handelsbarrierer. Selv om modellene bygger på forutsetninger som sterkt forenkler virkeligheten, kan de gi nyttig innsikt når det gjelder virkninger av handelspolitikk.

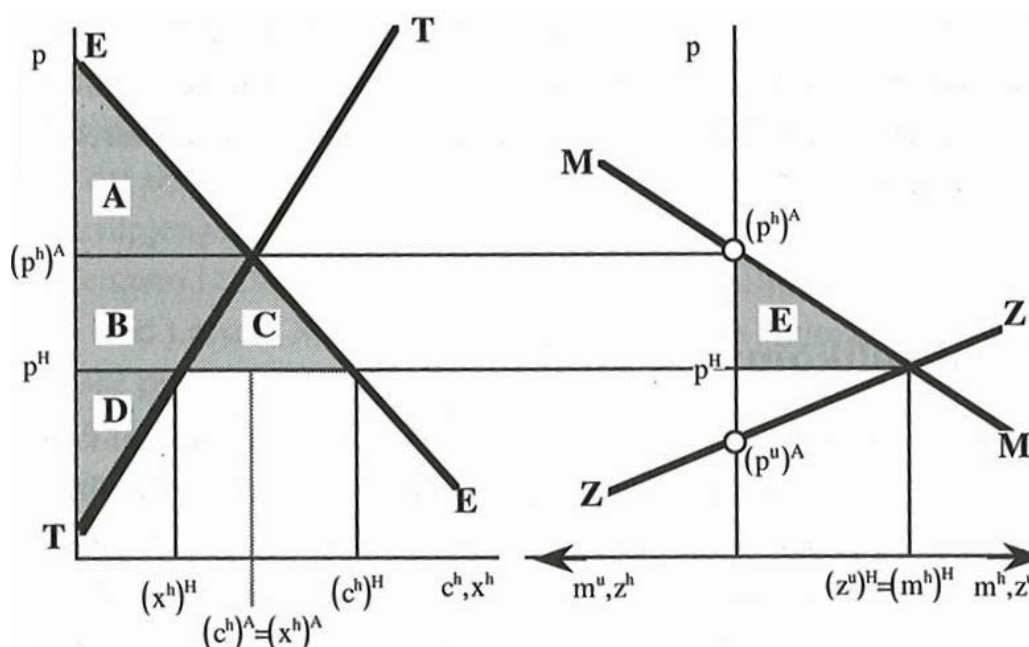
4.1.1 Partiell likevektsmodell: Virkning av toll og importbegrensninger

Først skal vi se på handelsteori og virkningen av toll i en enkel versjon av partiell likevekt, der vi ser på et enkelt marked kjennetegnet av fullkommen konkurranse. Vi antar at varen som omsettes i markedet er homogen og at alle kjøpere og selgere er prisfaste kvantumstilpassere. Modellen ser på et land kalt ”hjemlandet” og virkninger for innenlandske konsumenter, innenlandske produsenter og utlandet. Innenlandske konsumenter etterspør kvantum c^h av varen gitt av etterspørselskurven EE i figur 4. Etterspørselskurven følger fra nyttemaksimering slik at grensenytten i penger langs kurven

²⁷ I stor grad bygget på Norman (1993)

er lik varens pris. De innenlandske produsentene tilbyr kvantum x^h av varen gitt av tilbudskurven TT i figuren. Kurven tilsvarer grensekostnadene ved produksjon av varen. Uten handel blir markedslikevekten $(c^h)^A = (x^h)^A$, det som produseres konsumeres innenlands og likevektsprisen blir $(p^h)^A$. Konsumentoverskuddet, som er marginal betalingsvillighet over pris, tilsvarer arealet A. Produsentoverskuddet, som er pris over marginkostnad, er arealet B+D i figur 4.

Om det i hjemlandet åpnes for fri handel, importeres varen dersom prisen $(p^h)^A$ er høyere enn i utlandet, slik at $c^h > x^h$, konsum er høyere enn produksjon. Og er prisen lavere enn i utlandet, eksporteres varen, dvs. $c^h < x^h$, produksjon er høyere enn konsum. Differansen mellom c^h og x^h kan ses på som importetterspørsel m^u , eller eksporttilbud z^u dersom $c^h < x^h$ og hjemlandet eksporterer varen. Importetterspørselen MM er vist som en fallende funksjon av prisen i figuren og eksporttilbud ZZ som stigende. For et lite land som ikke kan påvirke verdensmarkedsprisen vil eksporttilbudet ZZ være en vannrett kurve, prisen endres ikke med kvantum importert eller eksportert.



Figur 4 Partiell likevekt for handel med fullkommen konkurranse

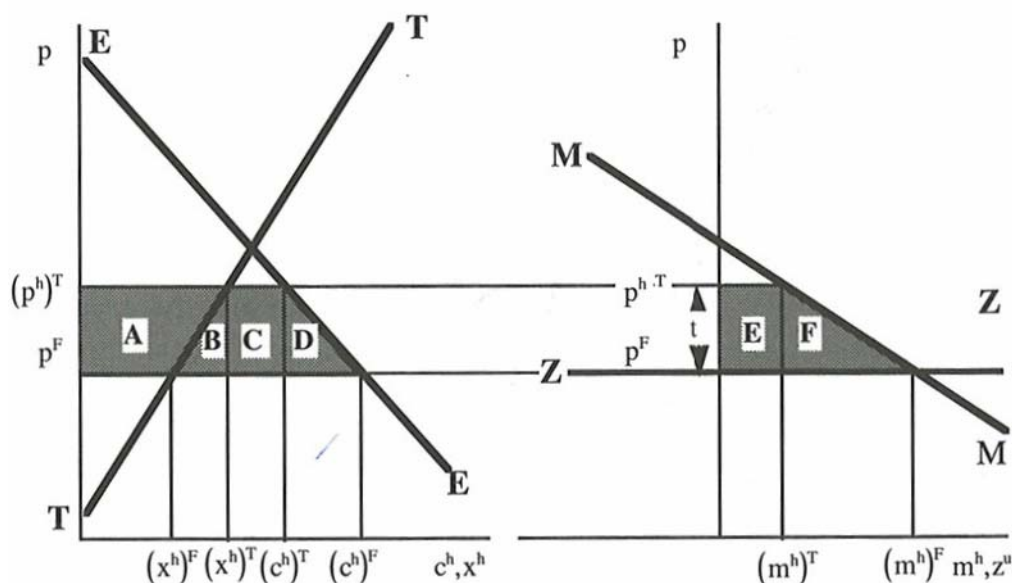
For at internasjonale markeder skal være i likevekt, må import og eksport være like store, og uten handelshindringer eller transportkostnader finner vi likevekten der eksporttilbud ZZ er lik importetterspørsel MM i figuren. Den internasjonale likevektsprisen blir dermed p^H og hjemlandet konsumerer mengden $(c^H)^H$, produserer $(x^H)^H$ og importerer kvantum $(m^H)^H$ som tilsvare utlandets eksport $(z^H)^H$. Konsumentoverskuddet etter landet har åpnet for handel tilsvare nå arealet A+B+C, det har økt med arealet B+C. Produsentoverskuddet tilsvare arealet D, de har altså tapt B. Samlet har landet tjent arealet C, som tilsvare arealet E i figur 4, på å åpne for handel.

Om hjemlandet nå innfører en stykketoll t på import, vil det bli en kløft mellom internasjonal og innenlandsk pris. Fortsetter hjemlandet å importere varen vil denne kløften mellom prisene tilsvare tollene, slik at innenlandsk pris p^H blir:

$$(p^H)^T = p^F + t$$

I et stort land, som kan påvirke verdensmarkedsprisen og står ovenfor et stigende eksporttilbud, vil virkningen av en toll få to effekter: Den ene effekten er i form av et effektivitetstap, da toll fører til en ineffektiv bruk av ressurser. Grensekostnaden er lavere i utlandet enn hjemme, slik at samme produktmengde kunne blitt produsert billigere ute. Høyere pris fører også til underkonsum, fortrenget etterspørsel, da grensenytten til konsumentene er høyere enn grensekostnaden ute, noe som fører til lytterligere effektivitetstap. Men for et stort land vil den innførte tollene også senke verdensmarkedsprisen, noe som fører til en overføring av produsent- og konsumentoverskudd fra utlandske produsenter og innenlandske konsumenter til utenlandske konsumenter, innenlandske produsenter og innenlandske myndigheter. Hjemlandet kan altså erobre noe av utlandets produsentoverskudd ved innføring av en toll, og optimal toll *kan* være positiv, noe som avhenger av varens priselastisitet. Disse to motstridende effektene av toll for et stort land, bringes ofte opp i handelspolitiske analyser. Effektivitetstapet taler mot toll, mens det som på engelsk kalles "rent-shifting" eller bedring i "terms of trade" på bekostning av utlandet, taler for toll ut fra rent nasjonale forhold. Om man ser på verden som helhet vil toll føre til et samlet netto tap for konsumenter og produsenter.

For et lite land, som står overfor en horisontal eksporttilbudskurve ZZ fra utlandet, vil det derimot ikke være mulig å kapre noe av det utenlandske produsentoverskuddet og bedre landets handelsbetingelser ved en innføring av toll. I figur 5, ser vi at ved innføringen av en toll øker innenlandsk pris med beløpet tilsvarende tollen, fra p^F til $(p^h)^T$. Konsumentene taper dermed arealet $A+B+C+D$ og produsentene tjener A . Staten tjener arealet C , som er tilsvarende E , på tollinntektene. Netto tap for landet, blir arealene B og D , som er lik arealet F i figuren og oppstår ved at importen synker fra kvantumet $(m^h)^F$ til $(m^h)^T$. Dels skyldes dette tapet at innenlandske produsenter produserer enhetene $(x^h)^T - (x^h)^F$ selv etter innføring av toll, noe som kunne vært gjort billigere i utlandet (illustrert ved areal B i figuren). Og dels skyldes tapet fortrenkt etterspørsel $(c^h)^F - (c^h)^T$ ved at innenlandske konsumenters grensenytte er høyere enn prisen i utlandet for disse enhetene (illustrert ved areal D i figuren). Innføring av toll påfører altså et lite land et utvedydig effektivitetstap, som reduserer landets realinntekt og derfor ikke er i landets interesse.



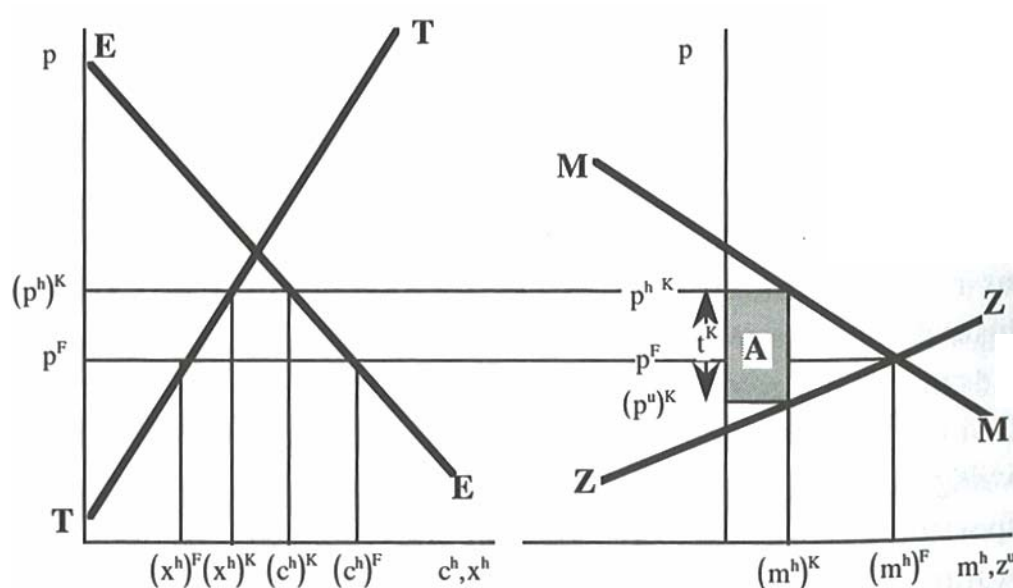
Figur 5 Virkninger av toll i et lite land i partiell likevekt

Staten praktiserer også andre typer handelshindre, kvoteregulering av importen er et av dem.

I figur 6 kan vi se at om staten kun tillater import av $(m^h)^k$ enheter, fører dette til en innenlandsk pris $(p^h)^k$ og utenlandsk pris $(p^u)^k$, noe som får identiske virkninger for produsent- og konsumentoverskudd som innføring av en toll på $t^k = (p^h)^k - (p^u)^k$.

Forskjell på kvoteregulert import og en tollregulering vil imidlertid være at staten får inntekt

tilsvarende areal A av en toll, mens ved kvoter tilfaller denne renprofitten eierne av kvotene. Om det er slik at det offentlige auksjonerer bort kvotene til høystbydende vil staten få kvoteprofitten og konsekvensene blir identiske som i tilfellet med tollbeskyttelse. Om kvotene gis bort til innenlandske firma, er det disse som mottar kvoteprofitten. Uansett blir inntektene i hjemlandet og konsekvensene blir de samme som ved toll, bortsett fra forskjell i hvem som mottar kvoteprofitten. Om kvotene derimot tildeles utenlandske firma vil overskuddet forsvinne ut av landet. Vanligste måte å gi kvoteprofitten til utlandet på er å innføre såkalt VER (voluntary export restraint), å be utlandet om å frivillig begrense sitt salg til vårt hjemmemarked. En slik politikk er helt klart ikke i hjemlandets interesse.



Figur 6 Kvoteregulert import

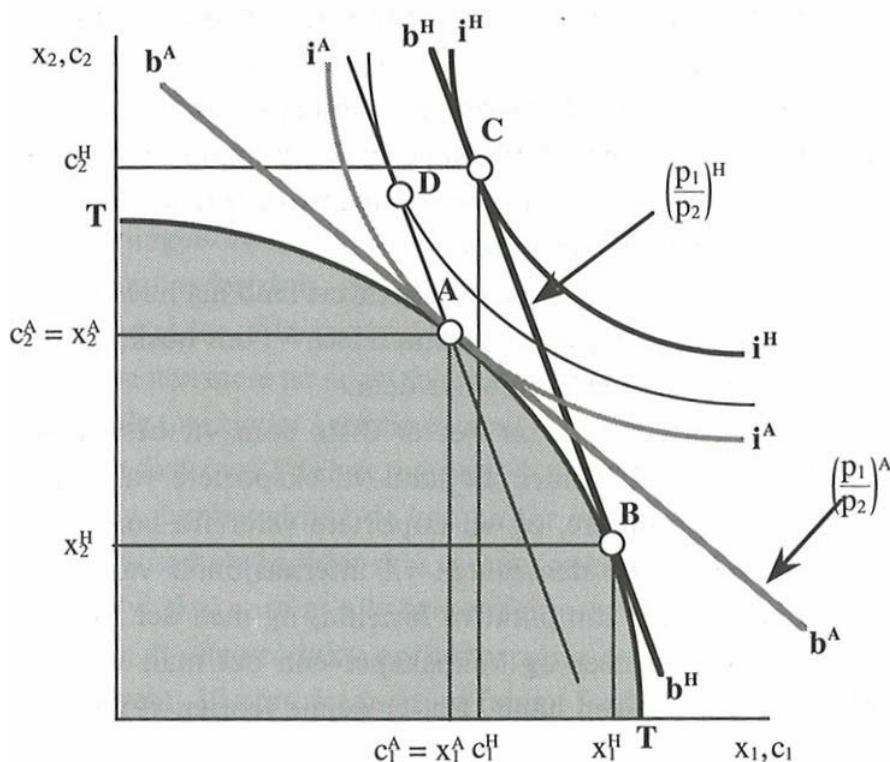
4.1.2 Generell likevektsmodell: Virkningen av toll

I en generell likevekt ser vi ikke kun på likevekten for én vare som i en partiell likevekt, men på to varer, som skal illustrere samspillet mellom de ulike markedene. En måte å se det på er at vare 1 er en spesifikk vare, mens vare 2 er resten av det som produseres og konsumeres i markedet. Generell likevekt gir innsikt i ressursdisponering på de to varene som betraktes og hvordan dette sammen med relativt prisforhold og forbrukernes preferanser og inntekt, styrer tilpasningen. Det antas at landet har en gitt mengde ressurser som kan brukes til å produsere to varer, vare 1 og vare 2. Alle produksjonsmuligheter, kvantum av de to varene som kan produseres gitt ressurstilgang og teknologi, ligger innenfor produksjonsmulighetskurven TT i figur 7. Ved effektiv ressursutnyttelse og perfekte markeder i likevekt, vil tilpasningen ligge på selve kurven, i punktet der det relative prisforholdet på varene tangerer kurven. I

autarki og under antakelsen om at vi kun ser på en enslig konsument som lever i en frikonkurranseøkonomi ligger tilpasningen i punktet A i figuren. Uten handel er konsum lik produksjon av begge varer $c_1^A = x_1^A$ og $c_2^A = x_2^A$. Prisforholdet mellom varene $\left(\frac{p_1}{p_2}\right)^A$ er gitt av det felles tangeringspunktet til produksjonsmulighetskurven og konsumentens indifferenskurve $i^A i^A$. Prisforholdet er lik den marginale transformasjonsrate mellom produktene og konsumentens marginale substitusjonsrate. Linjen $b^A b^A$ blir konsumentens budsjettlinje, da produksjonsverdien tilfaller konsumenten som inntekt. Dermed kan hele autarkitilpasningen beskrives i punktet A.

Om det åpnes for handel vil tilpasningen fra punktet A skifte. Landet vil kjøpe og selge varer til et annet prisforhold, og dersom vare 2 blir relativt billigere vil vi få $\left(\frac{p_1}{p_2}\right)^A < \left(\frac{p_1}{p_2}\right)^H$, prisforholdet blir en brattere kurve. Den nye produksjonstilpasningen blir i punktet B, der marginal transformasjonsbrøk er lik det internasjonale prisforholdet. Konsumentene får med denne tilpasningen en ny budsjettlinje å forholde seg til, $b^H b^H$. De tilpasser seg nå i punktet C, der den nye budsjettbetingelsen tangerer indifferenskurven $i^H i^H$, som vi ser ligger lenger ut enn i autarkitilpasningen. Landet produserer nå x_2^H og konsumerer c_2^H , det vil si at de importerer $c_2^H - x_2^H$. Av vare 1 produserer de nå x_1^H og konsumerer c_1^H og dermed eksporterer de $x_1^H - c_1^H$.

Vi ser ut fra figuren at landet ved å åpne for handel har kommet på et høyere velferdsnivå. Konsumentene har mulighet til å tilpasse seg på en høyere indifferenskurve og oppnå høyere nytte, fordi forbruksmulighetene ikke lenger er begrenset av produksjonsmulighetene på linjen TT. Gjennom det nye bytteforholdet, flyttes konsumentenes budsjettlinje utover i figuren. Den nye budsjettlinjen $b^H b^H$ omfatter alle de forbruksalternativene konsumenten hadde i autarki, pluss en del til, så konsumenten har det altså bedre enn før landet åpnet for handel.



Figur 7 Tilpasning i generell likevekt ved fri konkurranse

Det er to årsaker til at et land tjener på å åpne for handel. Den ene er at forbrukstilpasningen frigjøres fra produksjonstilpasningen. I figuren illustreres denne gevinsten ved at man går fra punktet A til D. Den andre gevinsten vi kan observere er skiftet fra D til C, som skyldes utnyttelse av komparative fortrinn, med andre ord, den mer effektive utnyttelsen av ressurser som handel åpner for.

Komparative fortrinn vil si forskjell i ulike lands evne til å produsere en vare. Forskjeller i hvor effektivt et land produserer en vare skyldes enten forskjell i teknologi eller i faktortilgang. Norman (1993) definerer komparative fortrinn slik:

"Et land har et komparativt fortrinn i produksjonen av en vare x , hvis det antall enheter av andre varer, y , man må gi opp for å produsere en ekstra enhet av x , er mindre i vedkommende land enn i andre land."

Alternativkostnaden til x , det man må gi opp av y for å produsere en ekstra enhet x , er altså lavere i vedkommende land enn i andre land og derfor har de et komparativt fortrinn i

produksjonen av vare x . Er alternativkostnaden for vare x lavere i et land enn i utlandet, vil dermed alternativkostnaden for vare y være høyere. Av dette følger det at ingen land kan ha komparative fortrinn i alt.

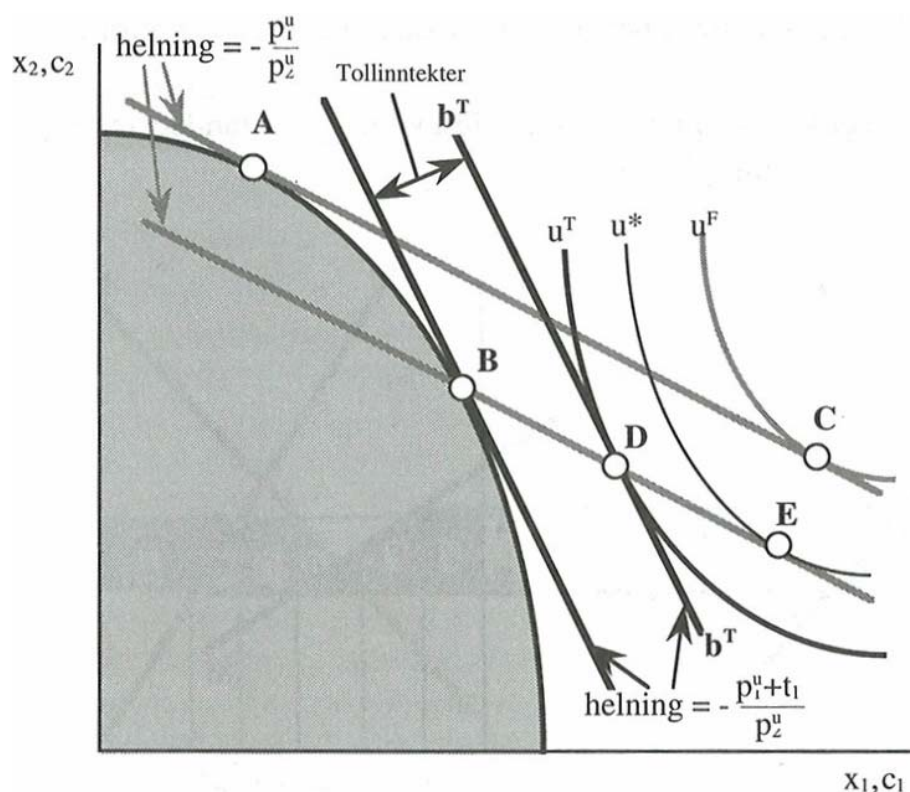
Komparative fortrinn bygger altså på forskjeller mellom land og bestemmer sammensetningen av internasjonal handel. Et land eksporterer den varen den har et komparativt fortrinn i produksjonen av, og importerer den varen det har en komparativ ulempe i å produsere, da det lønner seg å allokere ressurser til produksjon av den varen landet produserer mest effektivt. Internasjonalt varebytte fører til en mer effektiv utnyttelse av ressurser og kunnskap enn det man ville fått i en autarkitilstand.

Prisforholdet på varer i innlandet reflekterer hva landet er mest effektivt til å produsere, altså landets komparative fortrinn. Den varen landet har et komparativt fortrinn i å produsere av, vil være relativt billigst i forhold til varer landet produserer mindre effektivt. Når det åpnes for handel vil, som vi så i figur 7, prisforholdet endre seg. Prisen på varen landet har et komparativt fortrinn i, vil være relativt høyere på verdensmarkedet og motsatt for den andre varen. Landet eksporterer varen den får en høyere pris for på verdensmarkedet og importerer varen som er relativt billigere på verdensmarkedet. Det som må ligge til grunn for å oppnå gevinst ved internasjonal handel er altså forskjell i prisforhold mellom

land $\left(\frac{p_1}{p_2}\right)^A \neq \left(\frac{p_1}{p_2}\right)^H$, noe som gjenspeiler lands ulike komparative fortrinn.

Vi skal nå se hva som skjer i en generell likevektsmodell dersom myndighetene introduserer en tollsats t_1 per enhet av vare 1. Legg merke til at i motsetning til i figur 7 er det nå vare 1 som importeres og vare 2 som eksporteres. Før tollsatsen blir introdusert, under fri handel, står landet ovenfor et gitt internasjonalt prisforhold $\frac{p_1^u}{p_2^u}$. Ut i fra dette tilpasser landet

produksjonen i punkt A og konsumet i punkt C i figur 8, slik at konsumenten oppnår nyttenivået u^F . Når myndighetene introduserer en toll på vare 1 endres det innenlandske prisforholdet til $\frac{p_1^u + t_1}{p_2^u}$. Vare 1 blir relativt dyrere, som vi ser av den brattere helningen på budsjettbetingelsen i figuren.



Figur 8 Generelle likevektsvirkninger av toll i et lite land

Den nye produksjonstilpasningen blir i punktet B, produksjonen substituerer seg bort fra vare 2 til vare 1. Tollinntektene, som i denne forenklete generelle likevektsmodellen tilfaller konsumenten, fører til at budsjettlinjen flyttes ut til $b^T b^T$. Konsumenten tilpasser seg derfor i punkt D i figuren, der marginal substitusjonsrate (indifferenskurven u^T) er lik prisforholdet innenlands. Konsumpunktet D og produksjonspunktet B må ha samme verdi vurdert til internasjonale priser. Som vi ser ligger begge punktene på den internasjonale budsjettlinjen gjennom produksjonspunktet B. Dette er fordi budsjettvilkåret sier at verdien av konsumet må være lik verdien av produksjonen pluss tollinntektene på importen m_1 , alt målt i innenlandske priser:

$$(1) \quad (p_1^u + t_1)c_1 + p_2^u c_2 = (p_1^u + t_1)x_1 + p_2^u x_2 + t_1 m_1$$

Da $m_1 = c_1 - x_1$, blir det siste leddet i (1) $t_1 m_1 = t_1 c_1 - t_1 x_1$ og om vi subtraherer dette fra (1) får vi:

$$(2) \quad p_1^u c_1 + p_2^u c_2 = p_1^u x_1 + p_2^u x_2$$

Dette forteller oss at verdien av konsumet må være lik verdien av produksjonen vurdert i internasjonale priser, og derfor ligger punktet B og D på den internasjonale budsjettlinjen.

Om vi sammenlikner med fri handel, gir tilpasningen etter toll helt klart lavere nytte for konsumenten, som har gått fra nyttenivået u^F til u^T . Den ene del av dette nyttetapet skyldes feiltilpasning i forbruket til konsumenten. Hadde konsumenten vært tilpasset det internasjonale prisforholdet, men med en innenlandsk produksjon i punktet B, ville konsumenten tilpasset seg i punktet E. Nyttetapet $(u^* - u^T)$ skyldes feiltilpasning av konsumet. Grunnet den kunstig høye prisen på vare 1, konsumeres det nå for lite av denne og tapet tilsvarer arealet D i figur 5. Den andre delen av nyttetapet $(u^F - u^*)$ skyldes feiltilpasning i produksjonen, det produseres for mye av vare 1 innenlands. Tapet tilsvarer arealet B i figur 5. Toll fører altså til for høy produksjon og for lite konsum av den tollbelagte varen innenlands, og landet som helhet taper på den nye tilpasningen.

4.1.3 Fordelingsmessige hensyn

Toll på en vare fører til at den innenlandske prisen på denne varen stiger. Om vi ser på to varer som produseres ved hjelp av kapital og arbeidskraft, antar at vare 1 er kapitalintensiv i produksjonen og at kapitalavkastningen r^i er en funksjon av pris på varen p_i ($i = 1, 2$) og faktorpris w (lønn), kan vi sette opp at en likevekt i faktormarkedene vil se slik ut:

$$(3) \quad r^1(p_1, w) = r^2(p_2, w)$$

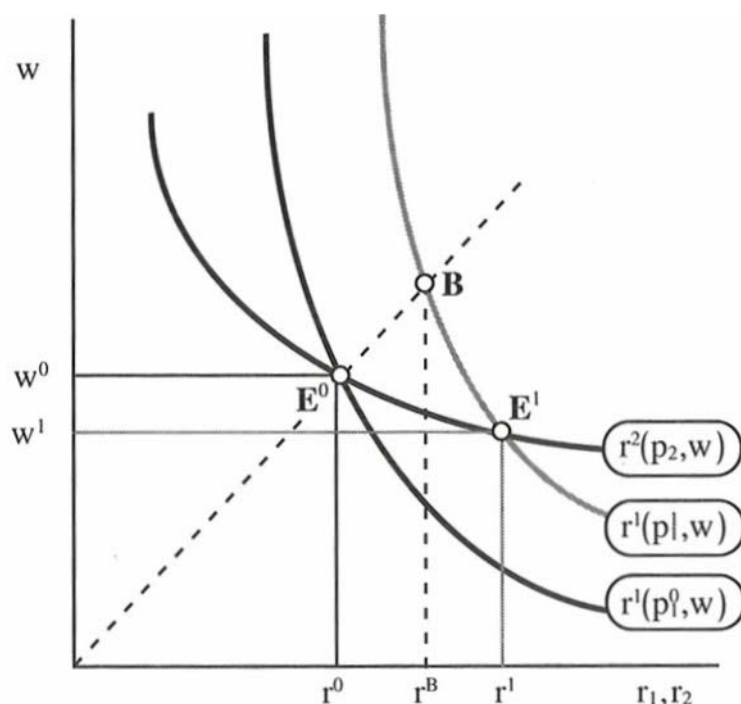
og

$$(4) \quad \frac{\delta r^i}{\delta w} < 0 \quad \text{og} \quad \frac{\delta r^i}{\delta p_i} > 0$$

Kapitalavkastningen må være lik i begge bransjer (3), hvis ikke vil det lønne seg å flytte kapital fra den ene til den andre bransjen. Avkastningen på kapital synker med økt lønn og øker med økt pris på varen, (4). Før en toll innføres befinner vi oss i en likevekt E^0 i figur 9,

der kapitalavkastningskurven $r^1(p_1^0, w)$ krysser $r^2(p_2, w)$. Likevektslønn er w^0 og likevektsavkastning på kapital er r^0 . Når produktprisen p_1 øker får vi et positivt skift i $r^1(p_1^0, w)$ til $r^1(p_1^1, w)$ og en ny likevekt E^1 . Som vi ser på figuren er resultatet nå høyere kapitalavkastning, r^1 , og lavere lønn w^1 . I tillegg kan vi observere at om kapitalavkastningen fra vare 1 skulle økt prosentvis like mye som prisøkningen var på, skulle den nye tilpasningen ligget i punktet B på figuren. I stedet ligger tilpasningen i E^1 med en høyere prosentvis økning i r^1 enn prisøkningen p_1 skulle tilsi. Om det i stedet hadde vært produktprisen på den arbeidsintensive vare 2 som hadde økt, hadde resultatet blitt motsatt; kapitalavkastningen ville sunket og lønnen ville økt. Denne mekanismen kalles Stolper-Samuleson-teoremet som kan oppsummeres slik:

*”Økt pris på en vare fører til økt pris på den innsatsfaktoren som brukes intensivt i produksjonen av vedkommende vare, og redusert pris på den andre innsatsfaktoren. Den faktorprisen som øker, vil øke prosentvis mer enn produktprisen.”*²⁸



Figur 9 Virkningen på faktorpriser av økt produktpris

²⁸ Norman (1993)

Stolper-Samuleson-teoremet sier at en prisøkning på en vare, for eksempel grunnet skjerming av sektoren for denne varen, fører til at prisen på faktoren som brukes intensivt i produksjonen av denne varen øker. Dette skyldes at økt etterspørsel etter faktoren som varen med den høyere prisen er intensiv i produksjonen av, fører til høyere pris på faktoren og deretter en strukturomstilling grunnet forskjell i avkastning på faktorene mellom de to bransjene. Ressurser overføres til bransjen som har opplevd en prisøkning til avkastningen er lik på faktorene i begge bransjer. Prisen på innsatsfaktoren som brukes intensivt i bransjen som har opplevd en prisøkning vil da ha økt, mens prisen på den andre faktoren vil ha sunket.

Om altså prisen på den kapitalintensive varen går opp, og proporsjonalt går opp mer enn prisøkningen, betyr dette at eierne av kapital har fått høyere realavkastning på kapitalen. Deres inntekt målt i både den kapitalintensive og den arbeidsintensive varen har gått opp:

$$\frac{r_i(p_1^0, w)}{p_i} < \frac{r_i(p_1^1, w)}{p_i}$$

Kapitaleiernes kjøpekraft målt i begge varer er høyere nå enn før prisøkningen fra p_1^0 til p_1^1 . Når det gjelder eierne av arbeidskraft, altså lønsmottakerne, har deres reallønn gått ned, de har fått svekket kjøpekraft, målt i begge varer etter prisøkningen:

$$\frac{w(p_1^0)}{p_i} > \frac{w(p_1^1)}{p_i}$$

Økte priser på en vare, og gjennom dette økte faktorpriser, fører altså til fordelingsmessige endringer mellom eiere av faktorene. Eierne av faktoren som har økt i pris har det bedre enn før og motsatt for eierne av faktoren som har gått ned i pris. I tillegg fører prisøkning som nevnt over, til overføring av ressurser til bransjen som opplever prisøkningen, det oppstår altså en strukturomstilling. Slike fordelingsmessige hensyn må tas hensyn til ved bruk av handelspolitiske virkemidler, og jeg kommer i avsnitt 4.2.3 tilbake til implikasjonene av teorien over i forhold til den aktuelle problemstillingen.

4.2 Velferdsvirkninger av dagens norske importpolitikk

Om vi sammenholder teorien presentert i avsnittet over og dagens importpolitikk og rammebetingelser i frukt- og grøntsektoren, spesielt presentert i avsnittene 2.2, 3.2.1 og 3.2.2, forstår vi at det påføres samfunnet store velferdstap gjennom å skjerme det norske markedet.

4.2.1 Virkninger i den partielle likevektsmodellen

I den partielle likevektsmodellen kan vi se at for eksempel en toll på epler gjennom økte priser fører til en feiltilpassing både av konsum og produksjon i landet. I figur 5 illustreres det at en økt pris til $(p^h)^T$ etter toll fører til ny tilpasning av konsum i $(c^h)^T$, og tapet ved den fortrenkte etterspørselen illustreres ved arealet D. Når en toll innføres, blir det et gap mellom konsumentens betalingsvillighet og den faktiske kostnaden ved produksjon av varen, som fører til tapet. Slik kan det illustreres at toll på utenlandsk frukt og grønnsaker fører til en lavere realisert etterspørsel fra konsumentene grunnet en kunstig høy pris, og dermed oppstår et velferdstap for samfunnet.

Det oppstår også et effektivitetstap grunnet den innførte tollen. En toll på frukt og grønt fører til at innenlandske bønder får en høyere pris for sine varer enn de ville fått uten et skjermet marked, og dette fører til at flere kan produsere lønnsomt. Frukt og grønnsaker som uten tollbeskyttelse ville ha blitt produsert utenlands, produseres innenlands til en høyere kostnad. Effektivitetstapet som oppstår illustreres ved arealet B i figur 5.

Innføring av kvoteordninger for visse varegrupper i landbruket fører til et effektivitetstap og en feiltilpasning på lik linje med innføring av en tollsats. Da kvotene blir auksjonert bort og inntektene tilfaller myndighetene, blir konsekvensene identiske. Grunnet auksjon av frukt- og grøntkvoter fremfor gratis tildeling av disse, blir mye av kvotekostnaden veltet over på forbruker i form av økte priser på varene det gjelder. Tapet ved innføring av kvoteordninger er illustrert i figur 6.

4.2.2 Virkninger i den generelle likevektsmodellen

I den generelle likevektsmodellen er også velferdstapet grunnet skjerming av markedet godt synlig. Og da vi i denne modellen har med flere varer, ser vi også hvordan allokeringen av ressurser mellom sektorene påvirkes av en toll.

Ved innføring av en toll på frukt og grønt endres det internasjonale prisforholdet ved at den tollbelagte varen blir relativt dyrere innenlands. Dette fører til at konsumentene ønsker å konsumere mindre av den tollbelagte varen, og konsumentens nyttegap grunnet feiltilpasning, illustreres i figur 8 ved $(u^* - u^T)$.

Den endrede prisen fører også til en endring av produksjonssammensetningen innenlands. Når den tollbelagte varen blir relativt dyrere, endres bøndenes produksjonstilpasning slik at det produseres mer av denne og dermed mindre av andre varer, innenlands. Dette er illustrert i figur 8 ved forflytning av produksjon fra punkt A til B. Toll på frukt og grønt fører altså til allokering av ressurser til denne sektoren innenlands, som uten en tollbeskyttelse kunne blitt brukt mer effektivt i en annen sektor. Velferdstapet grunnet feiltilpasning av produksjonen illustreres i figur 8 ved nyttegapet $(u^F - u^*)$.

Fra den generelle likevektsmodellen kan vi altså se at det totale velferdstapet grunnet innføring av toll, i dette tilfellet på frukt og grønt, utgjør tap i konsumentenes nytte som går fra nyttekurven u^F til u^T .

4.2.3 Virkninger på struktur og fordeling

I følge Stolper-Samulesons teorem vil prisøkning på en vare føre til en prisøkning på faktoren som brukes intensivt i produksjonen av varen. Da ressurser vil allokere dit avkastningen på faktoren er høyest, vil det si at ressurser allokere til den sektoren som har opplevd en prisøkning. Da skjermingen av frukt- og grøntprodusenter i Norge fører til høyere priser på frukt og grønnsaker vil dette altså i følge Stolper-Samuelson føre til en omallokering av ressurser til denne sektoren. Bøndene, altså eierne av faktorene som benyttes til frukt- og grønnsaksdyrking, vil dermed få det bedre, mens eierne av faktorer som benyttes i andre bransjer, vil få det verre. Dette både grunnet de høyere prisene på frukt og

grønnsaker grunnet skjerming, og grunnet lavere avkastning på faktoren de eier, for eksempel kapital eller arbeidskraft, slik at også kjøpekraften blir lavere.

4.3 Velferdsvirkninger av lavere skjermingsrate

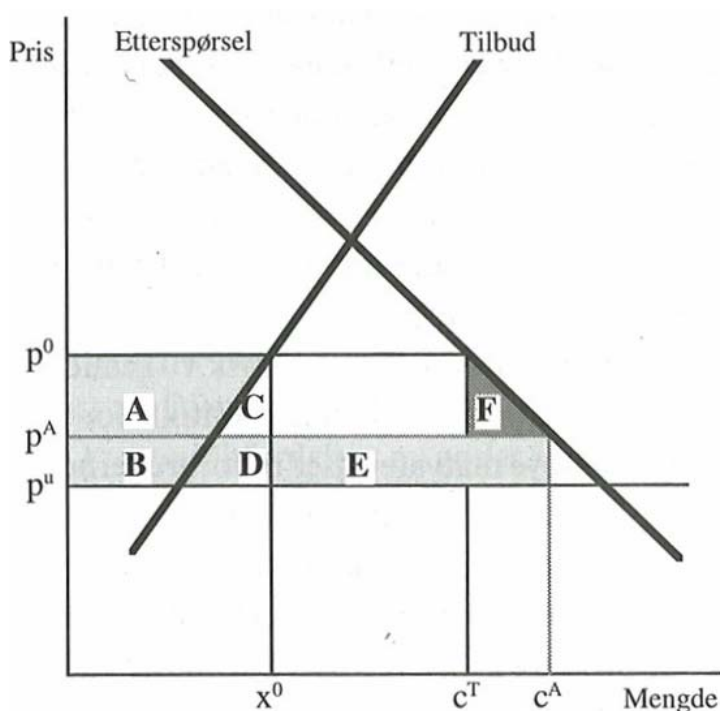
I avsnittene under skal vi se på konsekvenser handelspolitikken får sammenliknet med andre økonomisk-politiske virkemidler. Høy skjermingsrate vil tjene de gruppene som skal beskyttes, men uønskede virkninger av politikken vil føre til at andre politiske virkemidler vil være å foretrekke for å nå de målene som ønskes nådd.

4.3.1 Effektiv fordelingspolitikk

Som vist i avsnitt 4.2 fører toll og andre skjermingstiltak til velferdstap for samfunnet som helhet. Men det er også klart at åpning for fri handel med frukt og grønnsaker vil skade de norske produsentene selv om landet som helhet vil tjene på en slik politikk. I følge Norman (1993) vil det i mange tilfeller, for eksempel i landbruket, være ønskelig å subsidiere produksjon og stimulere til høyt forbruk av samme vare, noe som også må sies å være en del av problemstillingen for frukt- og grøntsektoren. Myndighetene ønsker å sikre bøndene en god inntekt samtidig som de ønsker å stimulere til høyt forbruk av frukt og grønt. Videre argumenterer Norman at dersom dette er formålet blir handelspolitikk som virkemiddel for ”grovkalibret”. Dersom man skal bruke handelspolitikk for å støtte bøndene, får man som konsekvens av dette høyere matvarepriser. Om det er ønskelig å støtte den norske landbrukssektoren kan dette imidlertid gjøres mer effektivt gjennom direkte produksjonsstøtte eller forbrukssubsidier. I følge Norman er det en utbredt misforståelse at effektivitetstapet ved å finansiere en eventuell støtte med generelle skatter er større enn det toll og andre beskyttelsestiltak fører til, og at det alltid vil finnes finansieringstiltak som er billigere enn å skjerme produksjon med handelsbarrierer.

For å sammenlikne kostnaden av produksjonsstøtte finansiert ved handelspolitikk med kostnaden av et direkte subsidie, kan vi se på figur 10 som viser et åpent frikonkurransemarked for en enkelt vare. Den gitte verdensmarkedsprisen er i utgangspunktet p'' . Dersom man ønsker å støtte bøndene med et beløp $A+B$ må det settes en produsentpris p^0 . Om dette skal finansieres gjennom en toll, må denne være av størrelse $p^0 - p''$. Men om man derimot støtter bøndene med et stykksubsidie, behøver

avgiftsinntektene kun å være av størrelse $B+D+E$ for å finansiere subsidieutbetalinger på $A+B+C+D$, da forbruket er større enn produksjonen. Det vil si at man kan sette en pris $p^A < p^0$. Da avgiften ved et stykksubsidium er lavere enn ved tollfinansiering unngås effektivitetstapet F i figur 10, som skyldes fortrenget etterspørsel. Om man ønsker en produksjonsstøtte til for eksempel frukt- og grønnsaksdyrkende bønder, kan velferdstapet begrenses ved å benytte et stykksubsidie fremfor å benytte seg av handelsbarrierer.



Figur 10 Toll kontra avgiftsfinansiert produksjonsstøtte

Velferdstapet for samfunnet kan i følge Norman (1993) reduseres ytterligere dersom man går fra produksjonsstøtte til en direkte overføring til individene som skal støttes. Å gå veien om produksjonsstøtte vil være en mer ineffektiv form for inntektsoverføring. Om det er de norske bøndene som skal motta støtten, er det ikke det faktum at de produserer varen som er sentralt, men at det blir overført en inntekt til dem som jobber i bransjen. Norman mener altså at differensierte kontantoverføringer ville være det beste, men at det neppe er gjennomførbart.

Det nest beste ville være å støtte innsatsfaktorene bøndene benytter, for eksempel arealstøtte, slik at en kunstig stimulering av jordbruket unngås. På denne måten ville det produksjonsmessige effektivitetstapet $C+D$ i figur 10 kunne unngås. Det ville da igjen være mindre behov for støtte og på denne måten vil effektivitetstapet ved å finansiere

overføringene bli redusert. Om ordningen skulle avgiftsfinansieres ville avgiften kunne settes slik at prisen kan settes $p < p^A$, og dermed vil også effektivitetstapet på forbrukssiden bli mindre. Nettopp det at det bør unngås å bruke virkemidler som skaper ineffektivitet på produksjonssiden kalles Diamond- Mirrlees-teoremet. Det går ut på at fordelingspolitikk er knyttet til personer og ikke til bedrifter og produksjon, og at det derfor ikke er noen grunn til å pådra seg produksjonsmessige effektivitetstap. Det vil derimot være vanskelig å unngå ineffektiv forbrukertilpasning, da det ikke er mulig å inndra kjøpekraft, men at inndragningen må skje gjennom skatter og avgifter.

4.3.2 Effektiv distriktspolitikk

En av begrunnelsene for å drive aktiv handelspolitikk ved å opprettholde høye tollbarrierer på frukt og grønnsaker er ønske om å opprettholde bosetting i utkantområder. Altså må beskyttelsen av landbruket delvis sies å være distriktspolitisk begrunnet. Spørsmålet er om det er formålstjenende å bruke handelspolitikk som en form for distriktspolitikk. Også i dette tilfelle vil svaret være at det ikke vil være noen grunn til at norske konsumenter skal måtte forholde seg til dyrere matvarer og være avkuttet fra det internasjonale markedet på grunn av hensyn til bosetting i utkantområder. Direkte subsidiering vil i alle tilfeller være mer effektivt enn handelspolitisk skjerming og i følge Norman (1993) vil heller ikke produksjonsstøtte være noen god form for distriktspolitikk. Målet for støtten er arbeidsplasser, ikke høyere produksjon i utkantstrøk, og det mest effektive vil derfor være å gi direkte støtte per arbeidsplass. Det vil ikke være noen grunn til å bruke handelspolitikk for å oppnå innenlandske mål, det vil derimot påføre samfunnet store velferdstap. Å bruke handelspolitikk som virkemiddel for å innenlandske mål, kalles en "nest-best-løsning", en løsning som ikke påvirker målet direkte og derfor vil føre til ekstra kostnader på veien. Best er det om myndighetene velger "først-best-løsninger" der virkemidlene angriper problemet direkte fremfor å gå veien om handelspolitikken.

Det er flere grunner til at det er vanskelig å si hva som vil være optimal handelspolitikk fra myndighetenes side: Myndighetene må forholde seg til at aktiv handelspolitikk fører til internasjonale konsekvenser i et internasjonalt politikkspill og de må ta hensyn til manipulasjon og feilinformasjon fra markedsaktører som ønsker seg tilgodesett i utforming av handelspolitikken. I tillegg til dette må de forholde seg til at interessegrupper foretar

direkte velgerpåvirkning, noe som kanskje er spesielt aktuelt i bøndernes tilfelle gjennom at Norsk Bondelag til tider har hatt stor politisk innflytelse.

Uansett utforming av politikk fra myndighetenes side, vil det i tråd med avsnittene over synes å være riktig å ikke benytte handelspolitiske virkemidler som en nest-best-løsning for å nå innenlandske mål. Om handelspolitikk skal benyttes bør det være for å påvirke internasjonale priser for gjennom dette å eventuelt påvirke den internasjonale inntektsfordeling i hjemlandets favør, dersom dette etisk sett er forsvarlig. Ved å benytte seg av politiske først-best-løsninger og treffe målene for politikken mer presist, vil landet som helhet unngå store velferdstap.

5. Konsekvensutredning

Kapittel 4 dreide seg stort sett om de rent teoretiske virkningene av den norske handelspolitikken. I dette kapitlet skal vi se mer på empiriske funn og diskutere de direkte og indirekte konsekvensene av politikken som føres.

5.1 Direkte konsekvenser av norsk handelspolitikk

Den norske handelspolitikken har ført til at Norge har en av de høyeste skjermingsratene i verden. Under skal vi se på i hvor stor grad markedet faktisk er skjermet og hva vi kan tjene på å senke den omfattende støtten jordbruket mottar.

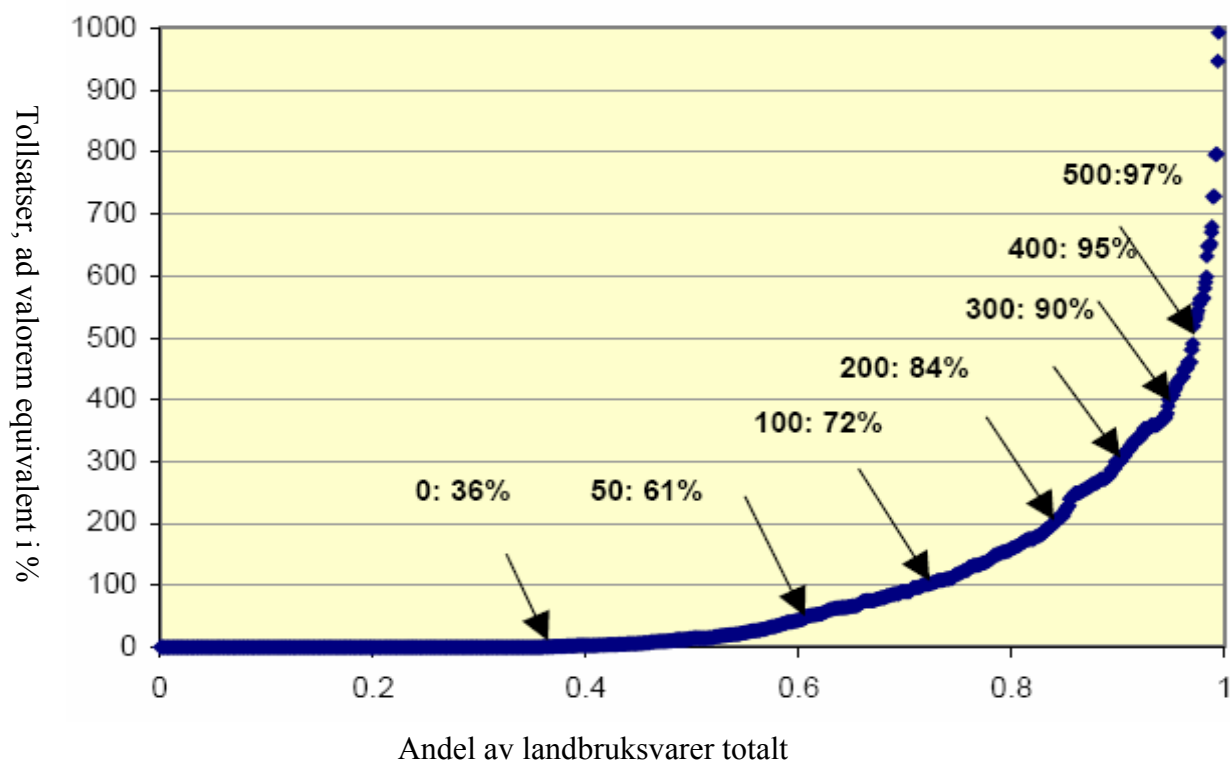
5.1.1 *I hvilken grad er markedet skjermet*

I artikkelen ”The Norwegian import regime for agriculture” (2005) beskriver Arne Melchior skjermingen av det norske landbruket og den faktiske skjermingsraten regnet ut som ”Ad Valorem Equivalents” (AVE) som oppgis i prosent. AVE blir beregnet ut fra alle de gjeldende tollregler for å komme fram til en prosentsats på importprisen som tilsvarer den faktiske skjermingsraten for importerte produkter. I landbruket generelt og også i frukt- og grøntsektoren er det høyt innslag av spesifikke tollsatser, som vil si at tollen er pålagt som et fast kronebeløp i toll per enhet importert vare. Denne type toll må regnes om til AVE for å kunne se hva det faktiske skjermingsnivået ligger på.

Melchior har i sin artikkel sammenliknet spesifikk toll med importpriser for å komme frem til riktig AVE. Da mange av de norske tollsatsene er så høye at de virker prohibitive (dvs. for høye satser til at varen importeres) og at internasjonale priser varierer betydelig grunnet blant annet kvalitetsforskjeller, benyttes i stor grad gjennomsnittlige importpriser på verdensmarkedet i beregningene. En del av analysen er gjennomført med disse gjennomsnittlige verdensmarkedsprisene, men disse tallene er også sammenliknet med beregninger der norske importpriser ligger til grunn. De norske importprisene er kun benyttet der importen i 2003 utgjorde mer enn 250 000 NOK, for de andre produktene er igjen gjennomsnittlige importpriser på verdensmarkedet benyttet. Da importpriser varierer, vil AVE også variere, og dette er delvis forklaring på at nettopp spesifikk toll benyttes. Det er derfor nevnt i artikkelen at grunnet disse variasjonene er utregnet gjennomsnittlig AVE beregnet kun i illustrativ hensikt.

Melchior har i sin artikkel sammenliknet spesifikk toll med importpriser for å komme frem til riktig AVE. Resultatet av beregningene ser vi i figur 11. Her vises den faktiske skjermingsraten for jordbruksproduktene, regnet etter toll som blir benyttet for Most Favoured Nations (MFN). MFN-toll er den anvendte toll, som skal brukes for alle WTO-medlemmer, men som Norge i prinsippet bruker også for ikke-medlemmer. Forskjellen mellom bundet toll (maksimal fastsatt toll for et produkt) og MFN-toll (anvendt toll), kalles på norsk "luft i tollsatsene", mens det på engelsk kalles "water in the tariffs".

Som vi ser av figuren er 36 prosent av varegruppene tollfrie, men deretter stiger tollsatsene for de andre produktene raskt. Når grensen for 100 prosent toll passerer er andelen gjenværende produkter med høyere toll enn dette 28 prosent. Og når grensen for 300 prosent toll nåes, har fremdeles 10 prosent av produktene høyere tollsats enn dette. Dette er tall som må sies å være svært høye, og gir et inntrykk av i hvilken grad i hvert fall deler av landbruket vårt er skjermet for konkurranse utenfra.



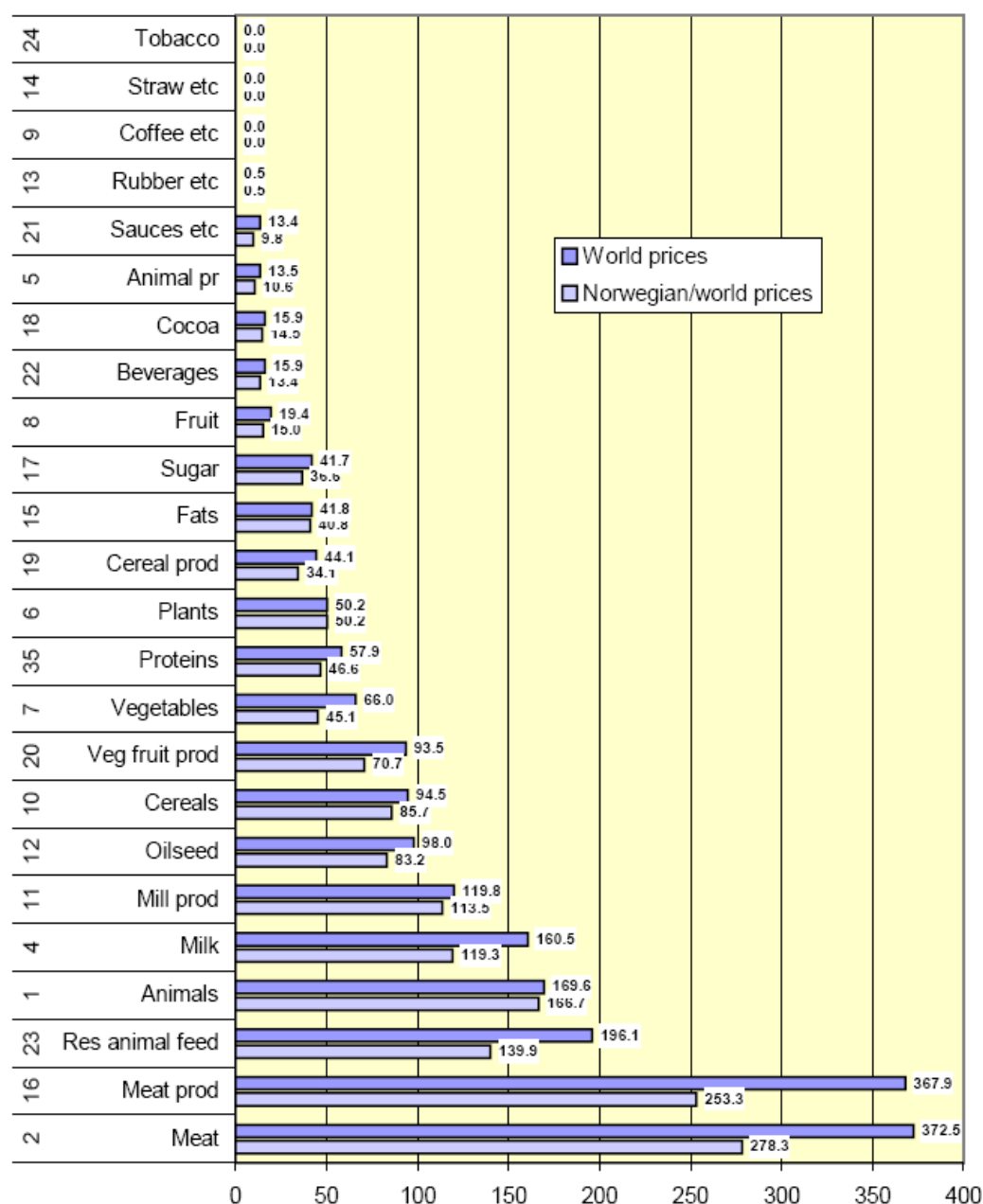
Figur 11 Gjennomsnittlige MFN tollsatser for norsk landbruk, med AVE for spesifikk toll²⁹

Tallene finner at den norske gjennomsnittlige tollsatsen på landbruksprodukter for MFN-satser ligger på mellom 73 og 103 prosent, avhengig av om gjennomsnittlige verdensmarkedspriser eller om norske importpriser ligger til grunn. Gjennomsnittlig toll er høyere om verdens importpriser ligger til grunn, noe som gjenspeiler lavere gjennomsnittlig pris på verdensmarkedet sammenliknet med de norske importprisene. Resultatet på en skjermingsrate mellom 73 og 103 prosent som Melchior kommer fram til, ligger godt over det WTO presenterte i sitt Trade Policy Review av Norge i 2004, der skjermingsraten var beregnet til 38,2 prosent. WTO sin beregning var basert på et materiale med færre observasjoner enn i Melchior sin artikkel, noe som kan ha bidratt til forskjellen i resultat.

I tabell 2 under, ser vi at grønnsakssektoren i følge beregningene har en skjermingsrate på mellom 45 og 66 prosent, mens frukt ligger lavere med en rate på mellom 15 og 19,4 prosent (avhengig av om verdensmarkedspriser eller de norske importprisene ligger til grunn). Dette har sin forklaring i at det stort sett er grønnsaker som er i direkte konkurranse med utenlandske produkter og er omfattet av handelsbegrensningene, med unntak av epler, pærer

²⁹ Melchior (2005) Se også vedlegg for tallmaterialet som ligger til grunn.

og plommer. Det er derfor politisk bestemt at disse produktene skal skjermes fra konkurranse. Med Ad Valorem Equivalents som tilsvarende disse høye nivåene er det ikke tvil om at importerte varer blir vesentlig dyrere enn de kunne ha vært, om de da i det hele tatt blir importert til slike høye kostnadsnivåer. Som vist i kapittel 4 fører disse høye skjermingsratene til velferdstap for samfunnet som helhet.



Tabell 2 Skjermingsrate fordelt etter sektor i norsk landbruk³⁰

³⁰ Melchior (2005)

Som omhandlet i avsnitt 3.2 har Statens Landbruksforvaltning (SLF) myndighet til å innrømme tollnedsettelse dersom dette skulle virke rimelig. Og selv om dette i utgangspunktet vil føre til lavere priser i markedet, kan denne uforutsigbarheten i tollsatser i følge Melchior virke som et handelshinder i seg selv. Importørene av frukt og grønt er nødt til å foreta lønnsomhetskalkulasjoner før de velger å importere nye produkter, og med uforutsigbare tollsatser og regler for import, kan denne uforutsigbarheten føre til at produktene ikke blir importert. På denne måten virker SLF sin mulighet til å administrere tollreglene som et ikke-tariffært handelshinder.

Norge har også et omfattende kvotesystem, og som vist i avsnitt 4.1.1 får et kvotesystem der myndighetene auksjonerer bort kvoter og får inntektene selv, nøyaktig samme velferdskonsekvenser som et tollbasert system. Inntektene går til myndighetene og forbrukeren får mye av prisøkningen veltet over på seg. Det vil selvfølgelig være forskjeller på hvor dyre kvotene blir, ettersom hvor stor tollrabatten er og hvor populære produktene er. Med noen kvoteordninger er importørene fornøyde, mens det som tidligere nevnt har vært stor misnøye med for eksempel kvoteordningen for epleimport.

I tabell 3 under, sammenliknes Norge og en del andre OECD-land sine skjermingsrater i jordbruket. Skjermingsraten, eller PSE (Producer Support Estimate) er regnet som summen av budsjettstøtte og skjermingsstøtte til jordbruksnæringen. Det er ingen tvil om at norsk produksjon er sterkt beskyttet, med skjermingsrater på mellom 64 og 71 prosent de seneste årene. Dersom dette hadde vært gjennomgående for landbrukspolitikk i de landene Norge burde kunne forvente å sammenlikne seg med, hadde den proteksjonistiske politikken muligens ikke vært annet enn man måtte forvente. Men når Norge har en av de desidert høyeste skjermingsratene i verden; høyere enn land som Japan og Korea, må man kunne konkludere med at det er et paradoks at politikken på dette området er som den er.

Land	1986-88	2003-2005	2003	2004	2005
Australia	8	5	5	5	5
Canada	36	22	25	21	21
EU	41	34	36	33	32
Island	77	66	68	63	67
Japan	64	58	59	58	56
Korea	70	62	61	63	63
New Zealand	11	2	2	2	3
Norge	71	67	71	67	64
Sveits	78	69	71	68	68
USA	22	16	15	16	16
Gjennomsnitt OECD	37	30	30	29	29

Tabell 3 Utvikling i PSE i prosent av produksjonsverdien i noen OECD-land³¹

Støtten til landbruket er ikke bare stor i en internasjonal sammenheng, men om vi sammenlikner med andre næringer som mottar støtte over statsbudsjettet, mottar landbruket 11,5 mrd, eller ca 70 prosent, av den samlede næringsstøtten på 17 mrd. Til sammenlikning mottar fiske- og havbruksnæringen 133 millioner. Se tabell 4.

³¹ St. Meld. Nr 1 (2006-07)

Formål	1995	2000	2004	2005	2006
<i>Horisontal støtte</i>	4 315	3 607	3 160	3 519	4 180
Herav:					
FoU	860	762	478	599	883
Regional	1 852	1 799	1 705	2 104	2 494
SMB	625	443	446	276	262
<i>Næringsrettet støtte</i>	20 196	18 704	14 830	13 479	13 362
Herav:					
Landbruk	16 170	15 454	12 498	11 541	11 516
Fiske og havbruk	400	306	169	131	133
Skipsbygging	1 608	1 667	169	29	15
Sjøfart	475	348	1 041	1 097	1 182
Sum	24 547	22 311	17 991	16 998	17 542

Tabell 4 Statlig budsjettmessig næringsstøtte etter formål. Nettokostnader i mill. 2005-kroner³²

I stortingsmelding nr. 1, Nasjonalbudsjettet 2007 kan man lese at:

*”Norge har høy tollbeskyttelse for viktige produkter i norsk landbruk. Norge samarbeider med en del andre land i WTO for å unngå at det settes et tak på tollsatsene. Støttenivået i Norge er blant de høyeste i verden per produserte enhet.”*³³

Og i WTOs Trade Policy Review av Norge fra 2004 er ingressen som følger:

*”- A very open trade regime for industrial goods but mostly protected for agriculture - Norway’s trade policy regime remains generally open with the principal exception of agriculture where high tariffs contrast with an almost duty free regime for industrial goods, according to a report on the trade policies and practices of Norway released on October 13 by the WTO Secretariat”*³⁴

Både utdraget fra Nasjonalbudsjettet 2007 og WTOs hovedpoeng fra Trade Policy Review av Norge, bekrefter bildet av Norge som et land der jordbruksstøtten er uproporsjonalt høy,

³² St. Meld. Nr 1 (2006-07)

³³ Ibid

³⁴ WTO (2004)

både i forhold til andre land og i forhold til handelspolitikk som gjelder andre næringer i Norge. Det bør derfor være grunnlag for å si at den norske politikken på området bør vurderes på nytt med tanke på å redusere den høye skjermingen norsk jordbruk har mot utenlandsk konkurranse.

5.1.2 Hva kan vi tjene på lavere skjermingsrate

I en artikkel i Økonomisk Forum i 2004³⁵ beskriver forsker Ivar Gaasland gevinstene Norge kan oppnå dersom matvarehandelen liberaliseres. Artikkelen tar for seg interessekonflikten i WTO der Norge på den ene siden motsetter seg en liberalisering av jordbrukssektoren, men på den andre siden ønsker mer åpne markeder for å kunne eksportere fisk. Gaasland har sett på konsekvensene av å redusere budsjettstøtte og tollsatser til 1/3 av dagens nivå, en reduksjon som også vil påvirke tollsatsene fiskerinæringen er rammet av som eksportør i positiv retning.

Beregninger viser at en slik handelsliberalisering vil øke husholdningenes kjøpekraft med mellom 2 og 5 prosent, noe som utgjør mellom 6500 og 15 000 kr for en gjennomsnittlig norsk husholdning. Den viktigste kilden til en slik velferdsgevinst vil komme fra liberalisering av jordbrukssektoren, der 6 milliarder spares i statsstøtte og prisene på mat vil avta med 15 prosent. Fiskesektoren vil tjene 600 millioner på lavere handelsbarrierer og resten av økonomien vil stimuleres gjennom at ressurser overføres fra jordbrukssektoren til mer lønnsomme sektorer. Gaasland peker også på at vi vil se et etterspørselsløft blant annet grunnet mulighet for lavere beskatning og reell høyere inntekt i husholdningene grunnet lavere matvarepriser. Jordbruket vil oppleve store strukturendringer, men en rasjonalisering av jordbruket kan begrense produksjonsnedgangen, da det er stort potensial i å utnytte stordriftsfordeler. Artikkelen påpeker at noen av resultatene avhenger av forutsetninger det er knyttet en viss usikkerhet til, men at beregningene klart viser en betydelig økonomisk velferdsgevinst for Norge ved å liberalisere handelen.

I artikkelen ”WTO og norsk jordbruk – liv laga eller kroken på døra” av Rolf Jens Brustad og Ivar Gaasland³⁶ fastslås det at en gjennomsnittlig husholdning bruker ca 20 000 kr årlig på å opprettholde dagens jordbruk. 11 000 kr av disse betales i form av skatter og 9 000 kr er en overføring gjennom konsum i form av høyere matvarepriser grunnet høy skjerming.

³⁵ Gaasland, I. (2004)

³⁶ Brunstad R. J., & Gaasland I. (2006)

Grunnen til at det er så dyrt er Norges komparative ulempe i jordbruksproduksjon, at stordriftsfordeler i liten grad blir utnyttet og at produksjonsstøtte fører til overproduksjon. De peker også på at dagens produksjon for det innenlandske markedet ved en effektivisering kan opprettholdes med 40 prosent av arbeidsforbruket og 90 prosent av arealet som benyttes i dag. De stadfester i artikkelen at lavere tollsatser, som blir det sannsynlige utfallet av Doharunden som foregår i WTO, kombinert med en effektivisering av jordbruket vil føre til betydelige økonomiske velferdsgevinster som hovedsakelig vil komme konsumentene til gode.

5.2 Andre hensyn og indirekte konsekvenser

Foruten de direkte virkningene av den proteksjonistiske norske handelspolitikken, vil det også oppstå indirekte konsekvenser av denne. Et paradoks med den norske handelspolitikken som fører til at frukt- og grønt blir dyrere, er for eksempel det økende fedmeproblemet og myndighetenes målsetning om at folk skal spise sunnere. At større forbruk av frukt og grønt virker helsefremmende er det ikke lenger tvil om og allikevel er det fremdeles slik at det er billigst å spise usunt. Folkehelseinstituttet fastslår at forbruket av frukt, grønnsaker er høyere hos med høyere sosioøkonomisk status³⁷ og fett og sukker er både billigere og mer tilgjengelig enn friske frukt og grønnsaker. En lavere pris gjennom billigere import kunne om ikke vært totalt avgjørende, så i hvert fall gitt et bidrag til å øke forbruket av frukt og grønt blant de med lavere sosioøkonomisk status.

Et annet hensyn er den energipolitiske situasjonen og fokus på at kortreist mat fører til mindre forurensing grunnet kortere transport fra produsent til konsument. Dette stemmer i mange tilfeller, men forurensing fra transport blir sjelden veid opp mot de kostnadene den lokale produksjonen i visse tilfeller forårsaker. Produksjon av blant annet tomater og agurker i drivhus midtvinters i Norge har en kostnad i form av svært høyt strømforbruk, som sjelden er en faktor som fremheves når det er snakk om å sammenlikne norsk og utenlandsk vare. Det er også en utbredt misforståelse at kortreist mat i alle tilfeller fører til mindre forurensning i form av utslipp fra transportmidlene som benyttes til frakt.

³⁷ Folkehelseinstituttet (2007)

Læring fra utlandet gjennom import av nye produkter vil også være en faktor man kan ta hensyn til som en indirekte konsekvens av handel med utlandet. De seneste årene har det kommet utallige nye varianter av frukt og grønnsaker hit til landet, og flere av dem produseres nå av norske bønder. Alle de ulike norskproduserte tomat- og salatvariantene som vi bare for få år siden ikke kunne kjøpe i butikken, har nå blitt helt vanlige å konsumere for oss nordmenn. Gjennom friere handel vil vi få flere produktvarianter her til lands, og blant dem noen produkter norske bønder vil ha forutsetning for å dyrke og tjene penger på.

Selv om fokuset i denne oppgaven har vært på de handelspolitiske virkemidlene som årsak til velferdstap for samfunnet og ineffektivitet i økonomien er det klart at det ligger en tanke bak politikken som utøves. Hensyn til positive eksternaliteter fra jordbruksdrift ligger til grunn for en slik politikk. Spørsmålet er om det må tenkes nytt for å trygge hensynet til disse eksternalitetene, og om høye tollsatser og direkte produksjonsstøtte ikke er den mest formålstjenende veien å gå. I artikkelen av Brunstad og Gaasland, også nevnt i avsnitt 5.2.1, omhandles hensynet til tre eksterne effekter av jordbruket som stort sett omtales som positive kollektive goder: Bevaring av kulturlandskap, matvaresikkerhet i form av selvberging i krisesituasjoner og opprettholdelse av befolkning på landsbygda. Forfatterne beskriver resultater fra modellen JORDMOD der folks betalingsvillighet for kulturlandskap er tatt med i betraktning. Med i modellen er også beregninger for hvor mye areal, arbeidskraft og dyremateriale som kreves for etter en viss omstillingsperiode å kunne produsere en krisemeny som kan sikre tilstrekkelig og forsvarlig matforsyning til befolkningen. Modellen finner at resultatene av en jordbrukspolitikk som rettes inn mot disse målene blir at vi kan klare oss med å dyrke $\frac{2}{3}$ av arealet som dyrkes i dag for å opprettholde ønsket om variert kulturlandskap. Matvaresikkerhet kan trygges gjennom areal- arbeidskraft- og dyretilskudd. Videre finner modellen at dette kan gjennomføres med statsstøtte på ca 70 prosent av dagens nivå og fullstendig uten skjermingsstøtte. Beregningene viser at rimelige nivåer på kulturlandskap og matvaresikkerhet også kan oppnås med 40 prosent av dagens statsstøtte, noe som refereres til å ligge innenfor forslag om kutt i støtten som foreligger i dag. Det synes å være bred enighet om at det tredje kollektive godet; opprettholdelse av spredt bosetting og tradisjonelle livsformer, er et viktig hensyn. Det fremholdes i artikkelen at den samfunnsøkonomiske mest effektive måten å gjennomføre dette på er gjennom generell inntektsstøtte eller generelle lønnssubsidier til næringsvirksomhet i et område, noe vi var inne på i avsnitt 4.3.2.

Noe vi har sett mer av de seneste årene er trenden som går mot produksjon av nisjevarer og merkevarebygging rundt lokal matvareproduksjon. Poteter og asparges fra Hvasser, Hardangereple og Ferskpotet for å nevne noen. Muligens er dette veien å gå i fremtiden. Å levere en merkevare, forhåpentligvis med en kvalitet som kan forsvares, og på denne måten bidra til verdiskapningen. Noen har vist at det er mulig å tenke nytt, og et viktig spørsmål er om mer av denne kreativiteten hadde kommet til syne om det oppsto et kutt i støtteordningene.

6. Konklusjon

Teorien rundt handel og velferdsvirkningene som presenteres i kapittel 4, slår klart fast at dagens proteksjonistiske politikk ovenfor et jordbruk som har en av verdens høyeste skjermingsrater, fører til store velferdstap for det norske samfunnet. Ikke bare fører økte priser til lavere lønnsomhet for grossister og omsetningsledd og økte matvarepriser for konsumentene, men vi har også sett hvordan ressursene i produksjonen allokeres på en ineffektiv måte som følge av den høye skjermingsraten.

Samtidig har vi sett at dersom en mer målrettet "first-best"- politikk legges til grunn for å oppnå de distriktpolitiske mål det i stor grad er enighet om her til lands, kan vi unngå de store velferdstapene som oppstår når handelspolitikk blir brukt som distriktpolitikk. Det virker bortkastet at norske forbrukere skal måtte betale unødvendig mye for sunn mat som en konsekvens av at vi ikke ønsker fraflytting fra distriktene og et gjengrodd kulturlandskap. Det ligger ingen motsetning i å oppnå billigere og sunn mat bestemt av hvilke produkter markedet etterspør, og en aktiv fordelings- og distriktpolitikk. Som Diamond- Mirrlees-teoremet sier, er det ingen grunn til å pådra seg produksjonsmessige effektivitetstap for å nå de fordelingspolitiske mål som ønskes oppnådd.

Tanken bak fokuset på velferdstapene det norske samfunnet pådrar seg gjennom sin proteksjonistiske politikk, er ikke et ønske om at det norske landbruket må legges ned og at vi skal fokusere på ensidig verdiskapning i tjeneste- eller oljesektoren. Allikevel må det sies at det må kunne være mulig å produsere mer av det vi faktisk har forutsetninger for å produsere her til lands. Skal det være en menneskerett å dyrke agurker i drivhus i februar? Eller å dyrke pærer, som vi i Norge overhodet ikke har klimatiske riktige forhold for å dyrke? Den totale norske pæreproduksjonen dekker det norske markedet i 4- 5 dager i løpet

av året, mens importen er sterkt tollbelagt fra august til desember. Hvem tjener på slike forhold?

På den andre siden er norsk blomkål av ypperste kvalitet midtsommers, mens de norske morellene fra Hardanger eksporteres til resten av verden når det går mot slutten av sommeren. Poenget er at markedet i større grad må bestemme hva som skal produseres, og minst like viktig; at det uomtvistelige faktum at Norge er et land på den nordlige halvkule som ikke har de klimatiske forhold som skal til for å dyrke alle de produktene vi gjør i dag, må få en viss påvirkning på hva som produseres.

Om det ikke gies insentiv til å endre dagens tilpasning, vil heller ikke noe skje. Etter min mening må det oppfordres til å tenke nytt når gjelder produktvarianter og produksjonsmetoder, slik at produksjonen konsentreres rundt varer det er grunnlag for å produsere i Norge. Og ønsker vi en aktiv distriktspolitikk, er ikke nødvendigvis handelsbegrensninger som fører til at importerte epler koster 50 kroner kiloen, veien å gå.

Litteratur

- Brunstad R. J., & Gaasland I. (2006): "WTO og norsk jordbruk – liv laga eller kroken på døra." Økonomisk forum nr 1 2006, <http://www.jordbruk.uib.no/brunstad3747.pdf>
- Dagligvarehandelen (2006): "Hvem er hvem i nordisk dagligvarehandel" Dagligvarehandelen, utgave 1, 2006, <http://www.pht.no/prosjekt/dvh/forward/>
- Finborud, K. (1999): Bernh. Botolfsen 1899-1999 - 100 år med frukt og grønt, Naper Informasjonsindustri A/S
- Folkehelseinstituttet (2007), www.fhi.no, januar 2007
- Fæhn, T., Jørgensen, J. A., & Åvitsland, T. (1998): "Utviklingen i skjermingsstøtten til norske næringer på 1990-tallet", Økonomiske analyser nr 9, 1998
- Gaasland, I. (2004): "Gevinster for Norge ved en liberalisering av matvarehandelen." Økonomisk forum nr. 1, 2004 <http://www.jordbruk.uib.no/kronikk%20dn%202004.pdf>
- Kjuus, J. & Svennerud, M. (2004): "Prisforskjeller i nordiske frukt- og grøntmarkeder", NILF-rapport 2004-8
- Løwe, T. (2006): "Bondens kontroversielle inntektsgrunnlag ", Samfunnsspeilet nr 1, 2006
- Melchior, A. (2005): "The Norwegian import regime for agriculture", NUPI paper 684, <http://www.nupi.no/IPS/filestore/684.pdf>
- Mittenzwei, K (2005): "Jordbruksoppgjøret gått ut på dato?", Aftenposten 4. mai 2005
- NILF (2006) "Jordbrukets totalregnskap 1959-2006", http://www.nilf.no/Totalkalkylen/Bm/2006/BMposter/BM_R_041X.shtml
- Norman, V. D. (1993): Næringsstruktur og utenrikshandel i en liten, åpen økonomi. Gyldendal Norsk Forlag, 7. opplag, 2004
- Røine (2004): Personlig meddelelse referert i Sandberg, S. & Teian, T. (1999)
- Sandberg, S, og Teian, T. (1999): Den grønne verden. 100 år med frukt og grønt. Snøhetta forlag, Lesja.
- SSB (2006): "Statistikkbanken", <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>
- SSB (2006): "Forbrukerundersøkelsen 2005", <http://www.ssb.no/fbu/tab-2006-09-11-01.html>
- St. Meld. Nr. 1 (2006-07): Nasjonalbudsjettet 2007, <http://odin.dep.no/filarkiv/292206/stm001-TS.pdf>
- St. Prp. Nr 8 (1993): Landbruk i utvikling
- Statens landbruksforvaltning (SLF) www.slf.dep.no
- Svennerud, M. (2004): "Grøntsektoren i Norge", NILF notat 2004-12, <http://www.nilf.no/Publikasjoner/Notater/Bm/2004/N200412Hele.pdf>
- Totaloversikten frukt og grønnsaker 1995-2005, Opplysningskontoret for frukt og grønnsaker, Frukt- og grønnsaksgrossistenes servicekontor og AC Nielsen, http://193.90.90.233/attachments/30302_A4_140606.pdf

WTO (2004): Trade Policy Review: Norway, http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp237_e.htm

